

***EL SECTOR DEL TEXTIL Y EL CALZADO ANTE EL RETO DE LA
RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR (RAP)***

***DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA
PROPUESTA DE REAL DECRETO DE PRODUCTOS
TEXTILES Y DE CALZADO Y LA GESTIÓN DE SUS
RESIDUOS***

INFORME EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) presentó a consulta pública el *Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los productos textiles y de calzado y la gestión de sus residuos*, con el objeto de desarrollar el régimen jurídico de la RAP aplicable a los productos textiles y de calzado en relación con la prevención y la gestión de sus residuos. Esta y otras regulaciones normativas en marcha están orientadas a reducir la generación de residuos textiles y de calzado, y a fomentar la recuperación de prendas y materiales, estimulando la transformación del actual esquema lineal de funcionamiento del sector del textil y el calzado a uno de carácter más circular, alineado con las políticas comunitarias. Entre las implicaciones de esa transición hacia un nuevo modelo de producción y consumo se encuentra el modo en que el sector tendrá que relacionarse con todos los eslabones de su cadena de valor, en particular con las actividades de gestión y tratamiento de sus residuos, desde la recogida hasta la obtención de materias primas secundarias pasando por la reutilización.

Es previsible que la aplicación de la RAP del producto textil y del calzado impacte sobre el tejido económico y empresarial, sobre el volumen y calidad del empleo, así como en las dinámicas de consumo de la ciudadanía.

Partiendo de las opiniones proporcionadas por los principales interlocutores clave de aplicación de la RAP del textil y el calzado, se ha elaborado una síntesis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades asociadas a su implantación.

1. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN ANTE LA IMPLANTACIÓN DE LA RAP

- I. **Escasa proporción de recogida separada y reutilización.** En España se generan cerca de 900.000 toneladas anuales de estos residuos (según el MITECO), de las que aproximadamente el 88% termina en el vertedero. Del restante 12% que se recoge, un 30% acaba siendo valorizado energéticamente o incinerado y del 70% restante, el 40% alimenta al mercado español de segunda mano y el 60% se exporta.
- II. **Insuficiente capacidad instalada de clasificación para la reutilización.** Los actuales operadores no disponen de plantas de preparación para la reutilización con la suficiente capacidad como para gestionar las 110.000 toneladas que se recogen de manera separada. Ello implica que buena parte de este material se esté exportando sin tratar, fuera de la UE. La perspectiva futura es aún más preocupante, pues en los próximos años será necesario aumentar significativamente la recogida separada.
- III. **El sector de la recogida de textil y calzado se encuentra al borde del colapso** debido a factores como la creciente competencia internacional en la gestión del residuo textil, el empeoramiento de la calidad del material recogido separadamente y el exceso de producción de residuos.
- IV. **El mercado internacional del residuo textil y de calzado está en crisis por el exceso de oferta.** En opinión de los gestores que operan en este ámbito, muestra signos de agotamiento la salida internacional tanto del material reutilizable como el destinado a reciclado en países como Pakistán, Bangladesh e India.
- V. **Mayor cantidad y menor calidad del residuo textil.** El residuo generado a partir de prendas de muy bajo coste, escasa durabilidad y rápida obsolescencia, mayoritariamente procedentes de grandes operadores internacionales de origen asiático, es difícilmente recuperable para su reutilización y reciclado, representando uno de los principales problemas para la circularidad del residuo textil. Para la plena

efectividad de la RAP será fundamental la regulación, la aplicación y el control sobre los productos textiles internacionales comercializados a través de plataformas de comercio on-line.

- VI. **La tecnología para el reciclaje del residuo textil y de calzado está por desarrollar.** La capacidad tecnológica para el reciclado de estos residuos está aún en una fase embrionaria y las infraestructuras para este fin son prácticamente inexistentes. Aunque se están llevando a cabo numerosos proyectos piloto y existe un conocimiento técnico avanzado en las diferentes alternativas de tecnologías de reciclaje, todavía su viabilidad económica y escalabilidad a nivel industrial queda a unos años vista. Hay que subrayar que **la implementación de estas tecnologías puede conllevar un proceso de industrialización y creación de empleo importante, pero ello requiere dotarse de un marco de inversión productiva en el sector que haga viable ese necesario tejido industrial, del que actualmente carecemos.**
- VII. **Escasa implantación del mercado nacional de productos de segunda mano.** este comercio en España tiene un amplio margen de mejora, si tenemos en cuenta que apenas hay 800 tiendas dedicadas a esta actividad frente a las más de 11.000 existentes en Reino Unido.
- VIII. **Inadecuada oferta formativa para la creación de profesionales en circularidad textil.** Afrontar los retos que plantea este nuevo paradigma exige una oferta en capacitación profesional actualmente inexistente.
- IX. **Necesidad de medidas específicas para evitar que las pymes puedan quedar al margen de esta transición circular** (en España representan un 95% del tejido empresarial del sector).

Esta situación de partida evidencia que **el desarrollo de la RAP en este flujo supone un reto de enormes dimensiones y complejidad**, máxime si se tienen en perspectiva las obligaciones y los objetivos establecidos en la actual propuesta de *Real Decreto por el que se regulan los productos textiles y de calzado y la gestión de sus residuos*.

Desde nuestra perspectiva, el borrador de RD es susceptible de cambios importantes.

Tras el análisis realizado y las entrevistas en profundidad mantenidas con los interlocutores clave implicados en la aplicación de la RAP, consideramos que lo importante de un sistema de gestión del residuo textil y de calzado es que sea eficaz y eficiente y, para ello, los agentes implicados deben compartir, con el máximo consenso posible, objetivos y procesos. Es preferible, incluso, un sistema menos ambicioso, pero más realista y consensuado que un sistema muy ambicioso pero que no goza de la implicación necesaria de los distintos actores.

Por ello, **entendemos necesario que este proceso se aborde en el marco de una transición que permita a todos los agentes económicos y sociales adaptarse** a los importantes cambios asociados al mismo. **Ello pasa, en primer lugar, por unos objetivos realistas, que permitan esta transición.** Las incertidumbres actuales en relación con este proceso, como el déficit de información fiable o las carencias en elementos clave para su desarrollo - por ejemplo, en dotación de infraestructuras o sensibilización del productor, consumidor y ciudadano- pueden conllevar una tensión que ponga en duda la propia credibilidad del sistema desde el mismo momento de su puesta en funcionamiento.

La normativa debe establecer, precisamente, una serie de procedimientos de evaluación continuada participada, con datos reales y que no generen dudas de su neutralidad, para que su análisis se erija en el motor esencial para la mejora de la eficiencia y eficacia de este.

Consideramos que el sistema de gestión de los residuos del textil y del calzado a implantar debería reunir unas características que puedan convertirlo en una herramienta adecuada para impulsar el desarrollo de la cadena de valor de fin de vida del residuo, lo que podría conducir a la creación de una industria nacional del reciclado potente, capaz de generar empleos verdes de calidad, sustentada por una importante y necesaria actividad de I+D+i en este campo.

2. RIESGOS ASOCIADOS A LA IMPLANTACIÓN DE LA RAP

- I. **La falta de infraestructuras y capacidades para la recogida, clasificación, recuperación y reciclaje de estos residuos.** Esta deficiencia debe ponerse en relación con **los elevados y, bajo nuestro punto de vista poco realistas, objetivos contemplados en la propuesta de RD ante la situación de partida diagnosticada.** Estos objetivos deberían ser una palanca para la dinamización del sector, pero en este caso pueden amortiguarla o frenarla. La falta de infraestructura, combinada con el crecimiento del residuo, puede llevar a que una parte sustancial del residuo sea incinerado o enviado a vertedero impidiendo avances en la jerarquía de residuos. La ausencia de objetivos de reciclado incrementa la posibilidad de este escenario.
- II. **La demora de la RAP y la puesta en marcha de los SCRAP:**
 - **Agrava la situación de las entidades del sector de la recuperación, especialmente de aquellas que han acometido inversiones y han incrementado su endeudamiento.** La falta de un marco claro de ingresos y rentabilidad amenaza su viabilidad, tensionando su supervivencia y la efectividad del sistema.
 - **Incrementa el riesgo de que algunos proyectos** de inversión para implantar en España instalaciones de preparación para el reciclado y de reciclado químico o termo-mecánico, **puedan desviarse a otros países que hayan clarificado su marco jurídico o donde los SCRAP estén más maduros, aunque imperfectos.**
 - **Los sesgos en la dinámica de contratación pública de los servicios de recogida separada pueden detraer recursos esenciales para la efectividad y operatividad del sistema.** Si el proceso de contratación de estos servicios obvia los beneficios asociados a la complementariedad y coexistencia de diferentes modelos, es posible que se resten recursos para la efectividad y operatividad del sistema de la RAP, así como para la consecución de estos beneficios.
- III. **Impacto de la RAP en las PYME.** Las PYME, que representan un 95% del tejido empresarial del sector, son más vulnerables al impacto económico que implica la RAP. Por ello **un marco legislativo progresivo, acompasado con el desarrollo de infraestructuras y accesible para la industria, facilitará la capacidad de respuesta de las PYME y que se integren eficazmente en la aplicación de la RAP.**
- IV. **Incertidumbre tecnológica respecto a las técnicas de recuperación y reciclaje.** Ello hace temer una obsolescencia prematura de las tecnologías en las que actualmente se puede invertir y condiciona las decisiones de inversión en infraestructura.
- V. **En el plano normativo, el déficit de diálogo y la falta de coordinación entre la Administración y los diferentes actores clave de la cadena de valor del textil y del calzado.** Estas deficiencias constituyen un riesgo evidente que amenaza la viabilidad del sistema que se pretende implantar.

- VI. **Aspectos contenidos en el proyecto de RD, constituyen un riesgo** para diferentes eslabones de la cadena de valor del textil y el calzado y la gestión de sus residuos, y podrían actuar como barreras en la implementación de los SCRAP, por lo que sería deseable que la propuesta de RD se abriera a la reflexión sobre la idoneidad de las demandas y alegaciones expresadas por diferentes sectores y agentes clave.
- VII. **Nula o escasa promoción de los aspectos relacionados con las obligaciones y necesidades de ecodiseño y circularidad de productos o de información, sensibilización y educación de la ciudadanía.** Sin el fomento de estos elementos el sistema será claramente ineficaz. Las cuestiones de sensibilización están recogidas insuficientemente en la propuesta normativa de RD y sin su adecuada promoción se corre el riesgo de no avanzar en el cambio de modelo de producción y consumo hacia su circularidad.
- VIII. **Los problemas de control y trazabilidad de las obligaciones de las plataformas de venta online internacionales y de los productos que ponen en el mercado nacional.** De no establecerse mecanismos que los resuelvan pueden generar importantes costes a la RAP, afectar aún más a la competitividad de empresas nacionales y agudizar los problemas de competencia desleal que ya se manifiestan en el sector del textil y calzado.
- IX. **Comercio extracomunitario.** Pese al Registro de Productores, existe riesgo de incumplimiento de las obligaciones por los productores extracomunitarios, por los escasos medios disponibles de control aduanero frente a los millones de paquetes que cada año ingresan en España.

3. OPORTUNIDADES ASOCIADAS A LA IMPLANTACIÓN DE LA RAP

- I. **Reforzar la gobernanza de los sectores del textil y el calzado y de la gestión de sus residuos.** El RD debería servir para reforzar la gobernanza y el diálogo de todos los actores involucrados, mejorando la transparencia de los procesos, con base en las propuestas y alegaciones de los diferentes eslabones de la cadena buscando un equilibrio entre las diferentes perspectivas ambientales, sociales y económicas.
- II. **Potenciar las sinergias en I+D+i.** Aprovechar el potencial y las capacidades existentes en materia de I+D+i, de institutos tecnológicos, universidades, centros de investigación, etc., para desarrollar tecnologías que den soporte a la RAP y permitan avanzar hacia la circularidad de los procesos. Esto requiere inversión en I+D+i cuyos resultados se apliquen a las infraestructuras de clasificación y reciclaje de estos residuos superando las barreras actuales, técnicas y de capacidad productiva. La RAP puede ser una palanca clave para ello si se implementa con visión estratégica.
- III. **Impulsar la reindustrialización del sector.** Aprovechando la cadena de valor de la circularidad textil: potenciando las empresas de reciclaje y escalando las soluciones de valorización química y termoquímica. La RAP es una oportunidad para la reindustrialización del sector e incrementar la manufactura de determinados materiales y productos textiles. Esto debería poder desarrollarse a partir de actuaciones conjuntas y coordinadas de la Administración y de las empresas del sector
- IV. **Potenciar la resiliencia de la cadena de suministro de las materias primas, para sustituir la materia prima virgen por la materia prima secundaria.** De forma progresiva, demandar que la industria del textil y el calzado incorpore el material

reciclado y adopte los requisitos de eco-diseño y la producción sostenible de sus productos.

- V. **Aprovechar los beneficios asociados a la mejora de la trazabilidad y transparencia en la cadena de valor.**
- VI. **Impulsar y promover el mercado de segunda mano,** facilitando el avance en la reutilización y reciclado e incrementar la sensibilización del consumidor. Para ello habría que aplicar herramientas, como las exenciones fiscales y aplicar un IVA reducido a estos productos que ya pagaron este impuesto cuando fueron puestos por primera vez en el mercado.
- VII. **Mejorar la competitividad.** A largo plazo, la conversión del residuo en materia prima secundaria es un factor esencial en la competitividad del sector al mejorar la independencia estratégica de aprovisionamientos y establece un enfoque comercial y productivo radicalmente distinto al existente.
- VIII. **Mantener e incrementar el liderazgo internacional.** España es uno de los líderes mundiales del sector de la moda, con empresas de carácter transnacional que pueden jugar un papel esencial como motor de este cambio.
- IX. **Fortalecer la resiliencia del sector textil y del calzado.** El intenso proceso de reorganización vivido por el sector ante los cambios impuestos por la globalización económica hace que existe un profundo conocimiento y una experiencia sectorial que ha de ser aprovechada para la readaptación a este nuevo entorno.

4. CONCLUSIONES DE LA FUNDACIÓN 1 DE MAYO SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO

La valoración recogida a continuación ha sido trasladada, presentada y debatida con una representación parcial de la estructura sindical implicada en la propuesta de la norma analizada.

- I. Objetivos de prevención, recogida separada, preparación para la reutilización y reciclado.**
 - La definición de objetivos cuantificables debería de ser realista y alineada con un punto de partida caracterizado por la práctica ausencia de infraestructuras para su clasificación y tratamiento.
 - El objetivo de recogida separada del 50% para 2030 y del 70% para 2035, nos parece muy difícil de alcanzar. Se debe recordar que una definición de objetivos poco realista implica, a medio plazo, un aumento de la tensión social, tal como ya ha sucedido en otros vectores de recogida y reciclaje de residuos.
 - Unos objetivos más realistas, progresivos y acompasados con el desarrollo de infraestructuras facilitarían la capacidad de respuesta de las empresas del sector.
- II. Financiación de la gestión del textil y el calzado en el Residuo Sólido Urbano (RSU)**
 - El impacto económico de esta obligación sobre los productores se presume elevado, especialmente durante este primer intento de regular la gestión de los residuos textiles y de calzado. Esta carga económica puede implicar pérdida de competitividad y de empleo, particularmente en los productores con márgenes más estrechos, que suelen ser las PYME.

- Dado el estado actual de la tecnología, el único destino posible para el material que se pudiera recuperar de la fracción resto, sería la incineración o el vertedero.
- La repercusión a los productores del coste asociado a la gestión del residuo textil y calzado presente en la fracción resto debería estar vinculada a la consecución de un determinado despliegue territorial de la recogida separada y aplicarse tras un suficiente período de maduración.

III. Obligaciones específicas para los comercios de más de 400 m2 de superficie

- Algunas grandes cadenas llevan tiempo implementando voluntariamente, tanto en canales físicos como virtuales, iniciativas de venta de ropa de segunda mano.
- Convertir esto en obligatorio y con carácter general, implica un cambio de modelo de negocio que puede impactar negativamente en las empresas de economía social y otros operadores mercantiles que están desarrollando su propio modelo de negocio de ropa de segunda mano, incluso con acuerdos con empresas productoras.

IV. Efecto retroactivo de las responsabilidades financieras

- Inseguridad jurídica al operar antes de que se acuerden los convenios
- Dificultad en el cálculo retroactivo del coste de gestión, que afecta a toda la cadena de gestión y no sólo a las administraciones públicas.
- Desvío de fondos del SCRAP que se podrían aplicar en otras actividades: I+D+i, sensibilización, etc.
- Es esencial que la transición opere transversalmente sobre la norma, y el establecimiento de la figura de la retroactividad financiera entendemos que quiebra este principio.

V. Caracterizaciones. Estudios sobre la composición de la fracción resto de los residuos municipales para la determinación de la proporción de residuos de productos textiles y de calzado presentes en ella

La financiación de la caracterización del residuo del textil y de calzado contenido en la fracción resto debería ser acordada en los correspondientes convenios suscritos entre los SCRAP y las Administraciones públicas, buscando establecer sinergias con los responsables de la gestión de otras fracciones afectadas. En este contexto, de debería valorar la cofinanciación de las caracterizaciones de los diferentes residuos presentes en la fracción resto, de manera proporcional a su presencia en la misma

Conclusiones generales

Los tiempos marcados por las medidas contenidas en la propuesta de RD resultan poco realistas y no parece que se haya tenido en consideración la inercia del consumidor en la adquisición de prendas y productos textiles *low cost*, ni sus hábitos a la hora de deshacerse de este tipo de productos, ni la limitada disponibilidad de contenedores específicos para su recogida que, con la excepción de los dispuestos por las entidades de la economía social, no se ha convertido en obligatoria para las entidades locales hasta hace apenas unos meses.

La incorporación del sector del textil y del calzado a un modelo de economía circular crea nuevas oportunidades de negocio, pero ello requiere un período de adaptación tanto de los modelos empresariales como de los hábitos de consumo, así como un plazo para la creación de infraestructuras de tratamiento con capacidad para el reciclaje de sus componentes, y el establecimiento de un mercado atractivo y competitivo, tanto de productos de segunda mano como de materias primas secundarias.