

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

521º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE DICIEMBRE DE 2016

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía funcional»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 075/01)

Ponente: **Thierry LIBAERT**

Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Decisión del Pleno	21.1.2016
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.10.2016
Aprobado en el pleno	15.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	169/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Con el presente Dictamen, el CESE manifiesta su deseo de que la sociedad emprenda una transición económica para pasar de una fase de sobreexplotación de los recursos y despilfarro a una fase más sostenible, centrada más en la calidad que en la cantidad, y más intensiva en empleo. El CESE reafirma su voluntad de que Europa tome la iniciativa en materia de invención de nuevas formas de economía.

1.2. El CESE considera que se debe apoyar la economía funcional (en lo sucesivo, «EF») en la medida en que permita responder a los retos enunciados en su totalidad o en parte. No es un fin en sí misma, sino un medio al servicio de nuevos objetivos asignados al modelo de consumo.

1.3. Dado que muchas de las supuestas virtudes de la EF en los aspectos económico, medioambiental y social están rodeadas de incertidumbre o se desconocen, conviene realizar una evaluación completa de los tipos de productos o servicios, a fin de poder definir las ventajas que aportaría la EF y, en su caso, las condiciones que deben respetarse para una implantación ideal de esta.

1.4. Después, se debe fomentar la comunicación del impacto (medioambiental, social, económico, etc.) del producto o servicio obtenido con una solución de EF: «acceso» o «uso» frente a «propiedad». De este modo, el consumidor podrá saber si le conviene o no optar por la compra del producto o servicio y efectuar una elección informada. La calidad y la credibilidad de la información proporcionada por las empresas son cruciales desde este punto de vista. Es necesario, por tanto, definir autoridades y mecanismos que las garanticen a ojos de los consumidores.

1.5. El CESE recomienda que los Estados miembros y las partes interesadas promuevan el consumo responsable, ante todo en la fase de educación, haciendo hincapié en la EF. Esta última, siempre que se despliegue de forma inteligente, puede contribuir a superar muchos de los retos que plantea el consumo de hoy.

1.6. Más en general, el CESE recomienda acelerar las investigaciones y las realizaciones en torno a nuevos modos de producción y consumo relacionados con la EF:

- el diseño ecológico de los productos, que permite garantizar, desde el origen de los mismos, la sostenibilidad de los recursos empleados teniendo en cuenta el impacto medioambiental de los bienes en todo su ciclo de vida. La EF puede hacer necesarios nuevos conceptos de productos, que sean más reparables, modulables, etc.,
- la economía circular, en relación con el Dictamen del CESE sobre el «Paquete de medidas sobre la economía circular» ⁽¹⁾, que preconiza un enfoque «de la cuna a la cuna», con el fin de transformar los residuos de una empresa en recursos para otras. La EF puede permitir valorizar mejor los coproductos y las externalidades de unos para la producción de otros,
- la economía colaborativa, en particular teniendo en cuenta el Dictamen del CESE de 21 de enero de 2014 ⁽²⁾, cuyos fundamentos teóricos se basan en la EF. Los desarrollos de estas formas de intercambio pueden, de forma conjunta y en determinadas condiciones, acelerar los beneficios de la EF, en particular desde el punto de vista medioambiental,
- la economía del bien común, en relación con el Dictamen del CESE de 17 de septiembre de 2015 ⁽³⁾,
- la economía colaborativa a la que se dedicó en especial el Dictamen del CESE de 13 de mayo de 2016 ⁽⁴⁾.

1.7. Un paquete legislativo europeo permitiría estructurar la oferta de EF, en particular en relación con las nuevas problemáticas del consumo —el consumo colaborativo, la obsolescencia, la comprensión de estos modelos por el consumidor— y un contexto jurídico y fiscal más favorable a las empresas innovadoras.

1.8. La territorialización de la EF permite responder a los nuevos retos que plantea el desarrollo sostenible de los territorios, a través de la experimentación de nuevos modelos económicos. La EF es útil para valorar las ventajas de los territorios, superar la estandarización de la producción en masa, en parte responsable del desencanto del consumo actual, y tener en cuenta todas las externalidades del sistema productivo. Además, por su densidad, que favorece las lógicas de puesta en común, las ciudades constituyen uno de los territorios más propicios para el desarrollo de soluciones de EF.

1.9. Para afrontar la transición fundamental a un nuevo modelo económico con repercusiones importantes y sistémicas en numerosos ámbitos, se recomienda crear una nueva estructura transversal permanente en el seno del CESE encargada de analizar esta evolución.

1.10. En un contexto en el que los buenos ejemplos son aún poco numerosos y todavía no gozan de la visibilidad que merecen, sería útil disponer de una plataforma de intercambio que diera visibilidad a escala europea a las iniciativas de EF. Dicha plataforma podría integrarse en el proyecto de plataforma europea sobre la economía circular aprobado por el CESE con ocasión de la votación de su Dictamen sobre el «Paquete de medidas sobre economía circular» presentado por la Comisión Europea.

1.11. La economía funcional puede permitir rearticular los diferentes valores que componen el valor de un bien. Así, los valores de uso, aunque también el valor de trabajo, deben poder coexistir en el marco de la economía funcional.

1.12. Será crucial aclarar y simplificar los retos que plantean los modelos de EF en materia de seguros, por lo que convendrá hacerlos más explícitos para el consumidor final, en una lógica de desarrollo de las nuevas ofertas de EF.

⁽¹⁾ DO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

⁽²⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

⁽³⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 26.

⁽⁴⁾ DO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

2. Definición y contenido: de la propiedad al uso

2.1. La economía de la funcionalidad se propone desarrollar el uso de los productos más que su posesión. Ahora bien, se trata de ir más allá de la mera incorporación de «servicios» añadidos a un «producto», y considerar todos los cambios del consumo teniendo más en cuenta al usuario final y modelos económicos más ahorradores en recursos, llegando incluso a la producción de cobeneficios para los territorios. En este sentido, las empresas ya no venden un producto, sino una función que se factura según su utilización. Así, los industriales tendrían *a priori* interés en desarrollar, en el marco de su modelo económico, objetos sólidos, reparables y fáciles de mantener, y en garantizar una cadena de producción y una logística adaptadas.

2.1.1. El paradigma económico subyacente sigue siendo que el valor reside en los beneficios obtenidos de la utilización, es decir, su valor de uso, aunque también en el bien o el servicio en sí mismo o en cómo lo ven los demás, es decir, su valor de trabajo o de intercambio.

2.1.2. En el esquema económico tradicional, los productores crean valor y los consumidores lo destruyen a través del consumo. En la EF, los intereses de las dos partes deben coincidir, o al menos converger, para que cada una de ellas preserve, o cree, valor. Con la revolución digital en curso, la producción y la explotación de los datos generados a partir de los usos y los conocimientos de productores y consumidores constituyen uno de esos nuevos recursos y valores creados por ambas partes.

2.1.3. Las nuevas dinámicas emergentes en torno a la figura, solo teórica de momento, del «prosumidor» (neologismo que conjuga los papeles históricamente diferentes del productor y el consumidor) ilustran esta nueva configuración de relaciones económicas muy lineales o verticales en esquemas y organizaciones más capilares u horizontales.

2.1.4. La EF puede favorecer la desmaterialización de la economía al integrar todos los costes en el precio final. Debe favorecer la desvinculación entre la actividad económica y el impacto medioambiental.

2.2. Dos escuelas teóricas remiten a dos modelos más o menos logrados de aplicación del concepto de EF. La primera considera una oferta de servicios centrada en el uso y remite a la idea general de una economía de servicios. Replantea las relaciones de propiedad, pero no se cuestiona en absoluto los productos. La segunda se centra en las externalidades de la EF, que permiten definir nuevas soluciones, en las que la venta de bienes y servicios se contempla como un conjunto integrado (que cuestiona el trabajo o incluso la producción de recursos inmateriales, en particular para el territorio) y en las que el consumidor forma parte integrante de la solución.

2.3. El CESE desea preconizar un enfoque equilibrado. La idea no es promover de un modo uniforme la economía funcional, sino hacerlo en la medida en que aporte respuestas a los nuevos retos enunciados.

3. Retos

3.1. La EF es interesante en la medida en que, en teoría, o al menos en determinadas condiciones, puede responder a los múltiples retos vinculados al consumo de hoy, ya sean económicos, sociales, medioambientales o culturales.

3.2. En el marco de un enfoque integrado, en particular en los territorios, puede suscitar cobeneficios o externalidades positivas. Así, a modo de ejemplo, mediante formas de trabajo cooperativas y transversales, algunos entes locales incluyen en las prestaciones de alumbrado público el rendimiento económico y la seguridad de los espacios públicos, pero también la reducción de la contaminación lumínica y del consumo de energía. La integración de estos distintos objetivos, más que la optimización de un parámetro único, permite responder a múltiples retos con unos costes razonables.

3.2.1. Al poner en común las inversiones, la EF representa un medio de promover la innovación al servicio del desarrollo sostenible y, en particular, las innovaciones tecnológicas limpias o verdes. Estas últimas, a menudo más intensivas en capital que las soluciones clásicas, encuentran así un modelo económico que favorece su difusión entre los consumidores, que, individualmente, no dispondrían de una capacidad financiera suficiente. Por ejemplo, un contrato de rendimiento energético puede permitir al usuario disponer de tecnologías y servicios de eficiencia energética, en ocasiones costosos, por una módica prestación abonada mensualmente.

3.3. Desde el punto de vista medioambiental, los modos actuales de consumo, basados en la propiedad individual entrañan una infrautilización de los bienes y, por consiguiente, un derroche considerable de recursos naturales [por ejemplo, en la actualidad, un coche está inutilizado el 95 % del tiempo y, en la ciudad, solo suele ser utilizado por poco más de una persona (1,2)].

3.3.1. La adquisición de un servicio de movilidad (un asiento para un determinado número de kilómetros, un vehículo por un tiempo y un kilometraje definido, etc.) permite intensificar el uso de estos recursos. La EF puede aumentar, pues, la intensidad de uso de numerosos bienes de consumo y, por esa razón, crear más valor con una huella medioambiental menor.

3.3.2. La tarificación de los servicios de EF, que integra todos los costes del producto y los servicios y no solo el coste marginal, permite al usuario apreciar mejor los costes reales. Se transmite así una señal de precio más cercana al impacto real de la producción y se alientan comportamientos más responsables (por ejemplo, al comprar una hora de vehículo compartido, el usuario paga la amortización del vehículo, el seguro, el aparcamiento, la gasolina, etc., es decir, en total, todos los costes calculados de forma proporcional). De este modo, el consumidor estará más sensibilizado para hacer un uso razonable del vehículo que en el caso de un uso «propietario», en el que por lo general solo se percibe como coste de uso la gasolina.

3.4. En términos sociales, al reducir los costes de acceso a un producto o servicio, ya sea mediante la puesta en común de una inversión colectiva o limitando el coste del uso deseado únicamente al coste de acceso, la EF puede permitir a un número mayor de consumidores acceder a servicios a los que no podrían aspirar. La cuestión crucial, tanto desde el punto de vista económico y jurídico como en términos de seguros, reside en la figura del inversor o poseedor del capital que se pone a disposición de los usuarios. Los retos que plantean las nuevas normativas que deberán adoptarse sobre estas cuestiones parecen importantes.

3.4.1. Las cuestiones sociales son muchas y, al igual que sucede con los retos medioambientales, deben estudiarse seriamente para poder decidir si la EF interesa o no en un determinado ámbito y, sobre todo, determinar las condiciones de despliegue de la EF para el progreso social.

3.5. El cambio de paradigma que supone la transición de la «propiedad» al «acceso» no es anodino. Esta transición apoya el cambio de un modelo de consumo basado en la ostentación y el deseo mimético a un consumo más tranquilo, menos construido sobre lógicas compulsivas y, en cualquier caso, menos dependiente de la propiedad de bienes materiales.

3.6. El sector digital puede ampliar el ámbito de la EF saliendo de la esfera exclusiva, pero en todo caso original, del B2B. Al reducir los costes de difusión y despliegue en particular, las soluciones digitales pueden aportar a todos soluciones de EF en ámbitos muy variados (música, movilidad, equipos, vivienda, etc.). En esta perspectiva y para favorecer la cohabitación con el modelo económico existente, se debe idear y aplicar con rapidez un marco fiscal y reglamentario.

3.7. Los trabajos y resultados de experiencias recientes muestran que las prácticas de EF tienen éxito y se adoptan cuando las soluciones mejoran la experiencia del usuario y la calidad de vida del consumidor, más que en función de criterios meramente económicos o medioambientales. El caso del vehículo compartido lo ilustra, en el marco de la cuestión crucial del aparcamiento en el centro de la ciudad, que este sistema permite resolver, o también el del *streaming*, que permite acceder de forma casi instantánea a un enorme catálogo.

4. Frenos y limitaciones

4.1. La EF puede conducir en determinados casos a una aceleración de los ritmos de consumo y renovación de los productos. Así, en el caso de la telefonía móvil o la venta de vehículos de alquiler de larga duración, no es seguro, de forma intuitiva, que estos modelos (alquiler de larga duración, por lo general con opción de compra) contribuyan a prolongar la vida útil de los productos o mejorar el reciclado al final de la misma.

4.2. Aunque los grandes grupos industriales son los más conocidos por su puesta en práctica de ejemplos concretos, otros sectores más tradicionales como la agricultura, por ejemplo a través de las compras colectivas, pero también las empresas emergentes, pueden desempeñar un papel en la consolidación y la difusión de la economía funcional en la sociedad. Además, este concepto y su aplicación también pueden brindar a las pymes soluciones nuevas para sus clientes. Asimismo, estructuras en forma de cooperativas pueden favorecer modos de gobernanza más horizontales y en los que el usuario participe plenamente.

4.3. Al reducir los costes de acceso a un producto o un servicio, la EF puede representar una ventaja para los ciudadanos más modestos. Permite, en particular, cierta flexibilidad en el acceso a los servicios y los productos. Ahora bien, al mismo tiempo, puede aumentar la vulnerabilidad de los ciudadanos más modestos desde el momento en que no puedan pagar los derechos de acceso, uso o abono a un servicio. Desde este punto de vista, y en el contexto actual de creciente precariedad en numerosos países europeos, la propiedad puede parecer preferible y, por tanto, aportar más seguridad a los ciudadanos en una situación precaria. Por otra parte, en lo referente al acceso a determinados bienes y servicios, la desigualdad no es una mera cuestión de capital económico (recursos financieros) sino también de capital cultural o educativo (entorno social, formación).

4.4. Desde una perspectiva social, la EF puede hacer al consumidor, y por tanto al ciudadano, todavía más dependiente de las organizaciones económicas o de un sistema técnico y económico determinado. Una vez inscrito en un servicio, es difícil, incluso imposible, reparar, arreglar, modificar, etc., el producto puesto a disposición. Así, la EF puede incrementar la heteronomía si los usuarios no participan suficientemente en el diseño de los productos y las soluciones desarrolladas. Deberán buscarse y promoverse modelos económicos y de gobierno que favorezcan la autonomía de los consumidores (en sus elecciones, prácticas y usos).

4.5. El sector digital puede permitir ampliar el ámbito de aplicación de la EF a todos los consumidores. No obstante, suscita también numerosas cuestiones: captación de valor por determinadas plataformas, optimizar o eludir impuestos, respeto de la privacidad (en particular por lo que respecta al uso de los datos recogidos), concentración económica (monopolios de plataformas) y cuestiones específicamente laborales (como se menciona en el punto 1.6).

4.6. La mera transición a una «economía de servicios» no puede proteger a la EF de todos estos riesgos o frenos. Un enfoque más integrado de la EF, que cuestione la gobernanza de la empresa, el trabajo y la relación con el territorio y tenga en cuenta al consumidor desde el diseño del servicio y durante todo el ciclo de vida del producto, puede permitir superarlos.

4.7. No obstante, en varios de estos puntos, y en especial en materia de competencia o respeto de la privacidad, es indudablemente necesaria una intervención jurídica.

5. Por una dinámica europea de la economía funcional

5.1. Son muchas las razones por las que la Unión Europea debe ocuparse del tema de la EF. Se trata de razones de carácter medioambiental, social, cultural y también económico. En el marco de esta reflexión, son importantes los retos digitales y, en general, las relaciones con los nuevos modelos económicos, como la economía colaborativa, circular, etc., en especial por lo que respecta a la velocidad de los grandes cambios introducidos.

5.2. En Europa, la EF se presenta como un medio para que las empresas puedan recrear valor añadido y promover soluciones intensivas en empleo (en especial en fases posteriores, en los sectores del mantenimiento, la reparación, etc., pero también en fases anteriores, en la elaboración de modelos económicos innovadores y el diseño de servicios asociados) y, en particular, mejorar la competitividad de determinados sectores. La EF, al desarrollar ofertas de servicios más cercanas a las necesidades de los consumidores en vez de una producción estandarizada y poco adaptada, puede permitir restablecer una relación de confianza entre empresas y consumidores y dar un nuevo sentido al consumo.

5.3. Mientras los servicios de innovación de las grandes empresas, los territorios y gran número de expertos abogan por la promoción de la economía funcional, sorprende constatar la debilidad de la dinámica europea. Aunque la economía funcional ocupa un lugar central en la economía circular, no se menciona en absoluto en el reciente informe de la Comisión titulado «Cerrar el círculo» consagrado a este tema.

5.3.1. A pesar de estas incertidumbres y limitaciones, en la incierta situación política y económica que se vive hoy en Europa, la EF brinda a Europa una oportunidad de valorizar y desarrollar los conocimientos especializados y las competencias de muchos actores.

Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

El Presidente
del Consejo Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
