

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Autorregulación y corregulación en el marco legislativo de la Unión Europea»

(Dictamen de iniciativa)

(2015/C 291/05)

Ponente único: Jorge PEGADO LIZ

El 10 de julio de 2014, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, decidió elaborar un Dictamen sobre el tema

«Autorregulación y corregulación en el marco legislativo de la Unión Europea (Dictamen de iniciativa)».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de marzo de 2015.

En su 507º pleno de los días 22 y 23 de abril de 2015 (sesión del 22 de abril de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 117 votos a favor, 46 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La autorregulación y la corregulación son mecanismos, espontáneos o inducidos, para regular los intereses económicos y sociales o las relaciones y prácticas comerciales de los distintos agentes económicos (partes interesadas).

1.2. Deben considerarse como importantes instrumentos complementarios o suplementarios, pero nunca como alternativa, del Derecho positivo (*hard law*), salvo si en las «normas fundamentales» hay una base habilitante apropiada.

1.3. Esta base habilitante falta tanto en los Tratados de la UE como en las constituciones de los Estados miembros.

1.4. Para que esos instrumentos de regulación sean válidos y reconocidos en cualquier ordenamiento jurídico, su configuración y ámbito de aplicación deben definirse en disposiciones expresas y explícitas de la legislación vinculante y deben ser judicialmente aplicables, tanto a nivel nacional como de la UE, respetando al mismo tiempo la propia naturaleza de estos instrumentos, en especial, el acuerdo voluntario de los participantes.

1.5. Esa regulación debe definir claramente los parámetros que determinan su reconocimiento, los principios por los que deben regirse y sus límites como instrumento accesorio de regulación en un determinado ordenamiento jurídico.

1.6. Entre estos principios de carácter general, aplicables tanto a la autorregulación como a la corregulación independientemente de los sectores en que se desarrollen y sin perjuicio de que se establezcan requisitos específicos adecuados para casos especiales, cabe considerar los siguientes:

- a) conformidad con la legislación de la UE y el Derecho internacional, incluidos los acuerdos de comercio internacional;
- b) transparencia y publicidad;
- c) representatividad de las partes interesadas;
- d) consulta previa a las partes directamente interesadas;
- e) valor añadido para el interés general;
- f) inaplicabilidad;

— cuando esté en juego la definición de los derechos fundamentales,

— o en las situaciones en las que las normas deban aplicarse de una manera uniforme en todos los Estados miembros;

- g) sometimiento al control de los órganos jurisdiccionales nacionales y de la UE;
- h) seguimiento del grado y del éxito de realización con arreglo a criterios objetivos e indicadores fiables previamente definidos y especificados según los sectores y objetivos;
- i) control y vigilancia de su aplicación a través de medidas preventivas o represivas, como garantía de su eficacia;
- j) previsión de un sistema de sanciones económicas (multas) u otras como la expulsión o desacreditación de los participantes;
- k) posibilidad de ser periódicamente revisados a la luz de la evolución de la situación, las disposiciones legales y las aspiraciones de las partes que se han adherido a estos sistemas;
- l) identificación clara de las fuentes de financiación.

1.7. A nivel de la Unión Europea, el Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» representa un paso importante para definir el espacio propio de la autorregulación y la corregulación.

1.8. Su revisión deberá:

- a) determinar una base jurídica vinculante;
- b) estructurar el Acuerdo Interinstitucional como un instrumento específico en virtud del artículo 295 del TFUE;
- c) redefinir los conceptos fundamentales del acuerdo con arreglo a las directrices más recientes de la doctrina que distinguen entre la autorregulación y la corregulación y reconocen formas intermedias como las promovidas por recomendaciones y comunicaciones de la UE;
- d) disponer claramente que los litigios que se planteen deberán poder someterse a procedimientos extrajudiciales alternativos para la resolución de conflictos.

1.9. Por otra parte, el CESE considera que este acuerdo podría ser más beneficioso si se completara con una recomendación dirigida a los Estados miembros que les incitase a adoptar los mismos principios y parámetros a nivel nacional.

1.10. El CESE pide a la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros que den prioridad a la revisión del Acuerdo Interinstitucional en los términos propuestos en el presente Dictamen y que se le consulte cuando se produzca dicha revisión.

2. Introducción: objetivo del Dictamen

2.1. Ya hace mucho tiempo que, en muchos ámbitos y en una serie de organismos nacionales e internacionales, se considera que la autorregulación y la corregulación son instrumentos complementarios y suplementarios del Derecho positivo, e indispensables para garantizar una adecuada regulación de las diversas actividades económicas y sociales.

2.2. A nivel de la UE ha sido el CESE, principalmente a través de su Observatorio del Mercado Único, la institución que más se ha empeñado en definir y promover el papel de la autorregulación y la corregulación, cuestiones a las que se ha referido en innumerables dictámenes, elaborados en particular por la Sección INT⁽¹⁾. En apoyo a su actividad conviene mencionar la creación a partir de marzo de 2008, en el marco del OMU, de una base de datos sobre autorregulación y corregulación que el CESE ha mantenido actualizada con las diferentes experiencias nacionales y de la UE en la materia.

2.3. Este asunto ha sido abordado en profundidad en círculos académicos, por eminentes profesores, especialmente en el ámbito del Derecho contractual, la gobernanza empresarial, la responsabilidad social, internet, el comercio electrónico, la seguridad de los productos, los servicios profesionales, el medio ambiente, la publicidad y el sector audiovisual en el mercado interior.

2.4. En cambio, lo que evidentemente hace falta es una reflexión de carácter político-legislativo que establezca claramente el marco jurídico en el que deben operar estos instrumentos a nivel de la UE, especifique su naturaleza jurídica, determine las condiciones de su validez, delimite sus ámbitos de aplicación, aclare las relaciones con el Derecho positivo e indique sus límites, en un marco sólido, coherente y armonizado.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

3. Conceptos y definiciones esenciales

3.1. El Derecho positivo o *straight regulation* se entiende generalmente como el conjunto de normas elaboradas por los Estados, y que, por consiguiente, constituyen una base estatal y gubernamental, instituido por los sistemas democráticos tradicionales de los Estados nación y sus equivalentes en las instituciones supranacionales surgidas de elecciones democráticas, como las leyes del Congreso norteamericano y los reglamentos y directivas de la Unión Europea. Es el término que normalmente designa el conjunto de leyes en sentido amplio, dictadas por el poder legislativo —o ejecutivo cuando está autorizado para hacerlo, por delegación—, cuyas disposiciones van acompañadas de medios coercitivos para garantizar su cumplimiento, por la fuerza en caso necesario, y de medidas de carácter civil o penal que sancionan su incumplimiento (*hard law*).

3.2. Por su parte, la autorregulación tiene su origen en el ámbito de la psicología del comportamiento y, cuando se aplica en el ámbito de la economía, generalmente se refiere a la adopción por los propios agentes económicos de determinadas normas de conducta que han de regir las relaciones entre ellos o con terceros en el mercado y la sociedad, y cuyo cumplimiento se conviene de común acuerdo, sin mecanismos de coerción externos.

3.3. La doctrina ha desarrollado un largo inventario de tipos de autorregulación según diferentes criterios de clasificación, más o menos científicos, entre los que destacan los siguientes:

- a) la autorregulación original o delegada, en función de que las normas se formulen por simple adhesión de los interesados (también conocida como «autorregulación privada») o sean formuladas por una entidad de orden superior (Estado, órganos reguladores y sectoriales, la Unión Europea), que impone determinados parámetros de cumplimiento obligatorio (también conocida como «autorregulación pública»);
- b) la autorregulación de carácter legislativo, consuetudinario o jurisprudencial, cuya «fuente» es la ley, sobre todo el Derecho constitucional o supranacional (por ejemplo, la legislación de la Unión Europea), los «usos y costumbres comerciales» tradicionales, hoy designados como «buenas prácticas», o una compilación de decisiones judiciales;
- c) la autorregulación nacional o transnacional (también conocida como «regulación privada transnacional»), en función de si su ámbito es solamente nacional o es el resultado de acuerdos firmados por agentes privados, empresas, ONG, expertos independientes y creadores de normas técnicas, actuando de común acuerdo con organizaciones internacionales o intergubernamentales.

3.4. Por último, la corregulación se entiende, por lo general, como una forma de regulación de las partes interesadas (*stakeholders*) promovida, orientada, dirigida o controlada por una tercera entidad, ya sea un organismo oficial o una entidad reguladora independiente, que usualmente dispone de competencias de supervisión y control y, en algunos casos, de la facultad de imponer sanciones.

3.5. Aunque muchas veces se consideran sinónimos, los códigos éticos y los códigos de buenas prácticas se refieren a dos conceptos diferentes que conviene distinguir.

3.6. Ambos conceptos remiten a un cuerpo de normas o reglas impuestas por procesos de autorregulación o corregulación, representan la forma más elaborada de traducir el acuerdo entre las partes interesadas respecto a esas normas y tienen por objeto hacer transparente y accesible a todas las partes interesadas el conjunto de dichas normas y sus modalidades de aplicación.

3.7. Sin embargo, los códigos éticos se refieren a las normas deontológicas para el ejercicio de determinadas profesiones, cuyos titulares están facultados para autorregularse en virtud de las legislaciones nacionales o las normas internacionales que regulan el ejercicio de sus profesiones liberales (médicos, abogados, periodistas, etc.).

3.8. Por su parte, los códigos de buenas prácticas designan más bien un cuerpo de normas de autorregulación o corregulación en el sentido preconizado en el presente Dictamen.

4. El actual marco jurídico europeo para la autorregulación y la corregulación

A) Los conceptos de «legislar mejor», «regulación inteligente» y «simplificación»

4.1. A nivel de la UE, solo a partir del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2002, la Comisión Europea adoptó la iniciativa generalmente conocida como «Legislar mejor», a partir del plan de acción para legislar mejor a nivel europeo, de junio de 2002 ⁽²⁾, seguida por el importante acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión ⁽³⁾.

4.2. Legislar mejor —y, de ser posible, menos— ha sido siempre uno de los objetivos de la política del mercado único ⁽⁴⁾ apoyado siempre por el CESE en varios dictámenes ⁽⁵⁾, con vistas a encontrar las mejores formas de lograr un entorno legislativo más accesible y comprensible para las empresas, los trabajadores, los consumidores y las organizaciones de la sociedad civil.

4.3. El CESE tuvo ocasión de pronunciarse detallada y pormenorizadamente sobre estos asuntos, no solo como respuesta a las propuestas de la Comisión, sino proponiendo iniciativas propias e innovadoras como, por ejemplo, «El planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE» ⁽⁶⁾.

B) El lugar de la autorregulación y la corregulación en el actual marco jurídico de la UE

4.4. Excepto en el citado Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», hay que reconocer que la cuestión de la autorregulación y la corregulación estuvo relativamente ausente en las iniciativas y preocupaciones de la Comisión mencionadas anteriormente ⁽⁷⁾.

4.5. Cabe subrayar algunos aspectos importantes de este texto, como:

- a) el hecho de que reabre la cuestión de la interpretación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad previstos en el artículo 5 del TUE y en su Protocolo n.º 2, a la luz de los cuales conviene examinar el uso de mecanismos de autorregulación y corregulación;
- b) la integración de estos mecanismos en el marco de los programas «Legislar mejor» cuyo objetivo es «legislar menos para legislar mejor»;
- c) la clara distinción entre cualquiera de estos mecanismos y el «método abierto de coordinación» (MAC), cuyo ámbito de aplicación se especifica en el artículo 6 del TFUE;
- d) del mismo modo, la clara distinción entre estos mecanismos y lo que normalmente se conoce como legislación no vinculante *soft law* ⁽⁸⁾, como los actos preparatorios o informativos (por ejemplo, los Libros Blancos y Verdes, planes de acción y programas), los actos interpretativos como, por ejemplo, la Comunicación *De Minimis* en el ámbito del Derecho de la competencia ⁽⁹⁾, las conclusiones, declaraciones y resoluciones, y, por último, las recomendaciones y los dictámenes, previstos en el artículo 288 del TFUE ⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, COM(2001) 428 final, en DO C 287 de 12.10.2001, y comunicaciones relativas al tema «Legislar Mejor», COM(2002) 275, 276, 277 y 278 final, de 5.6.2002.

⁽³⁾ Sobre esta cuestión véanse los artículos de Linda A. J. Senden, «Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet» (en *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9. 1 de enero de 2005) y «Soft Law and its implications for institutional balance in the EC» (en *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, n.º 2, diciembre de 2005, p. 79).

⁽⁴⁾ Recuérdese el proyecto SLIM — Simplificación de la Legislación del Mercado Interior (COM(1996) 559 final y COM(2000) 104).

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

⁽⁶⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

⁽⁷⁾ Es el caso, entre otras cosas, de los sucesivos informes anuales sobre el control de la aplicación de la legislación de la UE, así como de los diversos informes sobre la estrategia de simplificación del marco regulador y de los frecuentes análisis estratégicos del programa «Legislar Mejor» en la UE. Excepción que merece una referencia son las menciones efectuadas en el documento de trabajo de la Comisión — Primer informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador, Bruselas, COM(2006) 690 final, de 14.11.2006.

⁽⁸⁾ Véase definición en Linda Senden, «Soft Law and its implications for institutional balance in the EC», en *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, n.º 2, diciembre de 2005, p. 79.

⁽⁹⁾ Doc. C(2014) 4136 final de 25.6.2014.

⁽¹⁰⁾ Es a estos tipos de instrumentos, y no a la autorregulación o la corregulación, a los que se refiere la Comisión, por ejemplo, en su Comunicación «Política fiscal en la Unión Europea-Prioridades para los próximos años» [COM(2001) 260 final, en DO C 284 de 10.10.2001, p. 6], especialmente en el punto 4.3.

4.6. Sin embargo, por su misma naturaleza, este «acuerdo» solo se ha traducido en un «compromiso» interinstitucional y no constituye, por sí mismo, ninguna obligación jurídica con terceros ⁽¹¹⁾. Por otro lado, especialmente por lo que respecta a la autorregulación, la Comisión considera que las instituciones de la UE deberán mantenerse al margen de tales iniciativas voluntarias ⁽¹²⁾, y limitarse a examinar la conformidad de tales prácticas con las disposiciones del Tratado.

4.7. En cuanto a la corregulación, a la que el Acuerdo Interinstitucional parece dar una clara preferencia, las instituciones se proponen promover acuerdos entre las partes interesadas, definiendo su marco por medio de actos legislativos, evaluando su conformidad con los textos legislativos fundamentales y las normas que permiten su elaboración, y controlando su aplicación. Sin embargo, este deseo solo se ha concretado en una decena de casos ⁽¹³⁾.

4.8. En cualquier caso, no obstante, **el Acuerdo Interinstitucional no define verdaderamente un marco jurídico para la utilización de esos mecanismos a nivel de la UE**, salvo en lo relativo a:

- a) la garantía de su transparencia;
- b) su no aplicación, cuando están en juego derechos fundamentales u opciones políticas importantes;
- c) o las situaciones en las que las normas deban aplicarse de una manera uniforme en todos los Estados miembros.

4.9. **En el Parlamento Europeo**, esta cuestión se puso de relieve en algunas resoluciones, además del citado informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la celebración del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión ⁽¹⁴⁾.

4.10. El **CESE** ha insistido en muchas dictámenes en las ventajas, pero también en las limitaciones, y en los objetivos concretos y bien circunscritos del recurso a la autorregulación y la corregulación ⁽¹⁵⁾, cuyo contenido puede resumirse del siguiente modo:

- a) La «autorregulación» tiene que ser conforme a la ley y tener el apoyo de esta; debe poder ser ejecutada, verificada y controlada; y también tiene que ser eficaz y proporcionar vías explícitas de recurso, particularmente a nivel transfronterizo.
- b) La corregulación combina los elementos de la legislación, especialmente en lo que respecta a su carácter previsible y vinculante, con el régimen más flexible de la autorregulación. El desafío para la corregulación consiste en definir, mantener y preservar objetivos políticos, permitiendo al mismo tiempo una mayor flexibilidad en el marco normativo.
- c) En un marco político democrático, la regulación privada debe normalmente representar un desarrollo o una aplicación de la regulación pública, y eventualmente suplirla en determinados ámbitos, incluso cuando se trate de normas no escritas de origen consuetudinario o de reglamentos internos que el legislador y la autoridad pública se proponen, explícita o implícitamente, hacer cumplir como, por ejemplo, los códigos deontológicos de ciertas profesiones.

⁽¹¹⁾ Como bien explica Linda Senden en «Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet», ya citado, donde se lee «As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms (“agree”, “will”), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: “The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement” (point 38). Secondly, where “agreed acts” are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties».

⁽¹²⁾ Como claramente se afirma en el Plan de acción de la Comisión para 2002, «al contrario que la corregulación, la autorregulación no implica necesariamente un acto legislativo» [COM(2002) 278 final, p. 11].

⁽¹³⁾ Cabe afirmar:

- a) La Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo del 1 de diciembre de 1997 sobre un Código de Conducta en el ámbito de la fiscalidad de las empresas.
- b) El Reglamento (CE) n.º 80/2009 por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reservas, DO L 35 de 4.2.2009, p. 47. Véanse más ejemplos: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32859>

⁽¹⁴⁾ Ponente: Monica Frassoni (A5-0313/2003 de 25 de septiembre de 2003).

⁽¹⁵⁾ Merecen una especial referencia las posiciones defendidas por el CESE a partir, entre otras cosas, de los siguientes dictámenes:

- DO C 14 de 16.1.2001, p. 1, sobre la «Simplificación de la Legislación del Mercado Único (OMU)»,
 - DO C 48 de 21.2.2002, p. 130, sobre la «Simplificación» (dictamen adicional),
 - DO C 112 de 30.4.2004, p. 4,
 - DO C 255 de 14.10.2005, p. 22, sobre «Las prioridades del mercado único en el período de 2005 a 2010»,
 - DO C 24 de 31.1.2006, p. 52, sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria»,
- y, en particular, el documento informativo de 24 de enero de 2005.

- d) El éxito de la corregulación y la autorregulación depende de varios factores: la percepción del interés general, la transparencia del sistema, la representatividad y capacidad de sus agentes, la existencia de mecanismos de evaluación y de supervisión y la eficacia del acompañamiento, que debe incluir, en caso necesario, la imposición de sanciones y un espíritu mutuo de colaboración entre las partes interesadas y los poderes públicos y la sociedad en general.
- e) La corregulación y la autorregulación presentan muchas ventajas: eliminación de obstáculos al mercado único, simplificación de las normas, flexibilidad y rapidez de aplicación, descongestión de los circuitos legislativos y corresponsabilidad de los participantes.
- f) Pero también tienen sus limitaciones, derivadas, en particular, de la eficacia del seguimiento y de las sanciones, de la inseguridad de la adhesión de todas las partes a los códigos acordados, así como de las condiciones de plena compatibilidad con el conjunto de las normas legales existentes y de las exigencias de un marco reglamentario adecuado en los ámbitos de la salud, la seguridad y los servicios de interés general.

5. El papel de la regulación, la autorregulación y la corregulación: definición y fundamento jurídico

a) La necesidad de un fundamento jurídico

5.1. La Unión Europea se define, en su texto constitutivo, como una comunidad de Derecho, por analogía con el arraigado concepto de Estado de Derecho. En una comunidad de Derecho, la validez de cualquier norma depende de una norma habilitante inscrita desde el principio en el texto fundamental y recogida posteriormente en varios actos legislativos del conjunto jerarquizado de normas.

5.2. El texto constitutivo de la UE está compuesto por los Tratados TUE y TFUE, que tienen el mismo valor jurídico (artículo 1, párrafo tercero, del TUE) y la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, que ya forma parte integrante, también con el mismo valor (artículo 6 del TUE). Cualquier disposición del corpus jurídico de la UE debe encontrar su base o fundamento jurídico en algún precepto de dicho texto constitutivo, ya se trate de la atribución de una competencia directa para legislar o de una delegación de esa competencia (actos delegados y actos de ejecución contemplados en los artículos 290 y 291 del TFUE).

5.3. Las competencias que el Tratado reconoce a la UE son únicamente las que le atribuyen los Estados miembros, de conformidad con el principio de atribución (artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 2, del TUE) y con arreglo a su carácter exclusivo o compartido (artículo 2, apartados 1 y 2, del TFUE) y están limitadas en su interpretación y aplicación por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (artículo 5, apartados 3 y 4, del TUE).

5.4. La UE solo puede delegar el ejercicio de sus competencias legislativas si está expresamente autorizada para ello y solo puede delegar las competencias que se le hayan atribuido (artículo 13, apartado 2, del TUE).

5.5. Como quiera que el reconocimiento por parte de las instituciones de la UE (Consejo, PE y Comisión) de un espacio «alternativo» a su competencia legislativa solo puede entenderse como «delegación» de las competencias atribuidas, parece fundamental que, para su validez como «normativa de la UE», esta posibilidad de delegación esté claramente prevista en los textos constitutivos, aunque la manera en que se ejerza, sus modalidades de aplicación y sus requisitos puedan dejarse a la legislación derivada.

5.6. Ahora bien, en ningún lugar de los textos constitutivos, incluida la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, es posible encontrar, de forma explícita o implícita, tal fundamento jurídico, ni siquiera con una interpretación muy amplia del artículo 11 del TUE.

5.7. Por último, el Acuerdo Interinstitucional tampoco constituye, por sí solo, una fuente de Derecho comunitario ni autoriza, con fuerza vinculante para terceros, ninguna forma de delegación de competencias como la que cabría deducir de la mención que figura en el texto del Acuerdo: «la utilidad de emplear mecanismos de regulación **alternativos**, cuando sea necesario y el Tratado CE no imponga específicamente recurrir a un instrumento jurídico» (punto 16).

5.8. Con independencia de la «legitimación» que se busca en diversos instrumentos jurídicos de la legislación derivada y de la definición más o menos detallada de los principios y condiciones que estos mecanismos deben cumplir para ser reconocidos a nivel de la UE por las instituciones con poderes legislativos, **lo que falta es una norma habilitante que autorice a esas instituciones a renunciar a su poder legislativo y delegarlo en esos mecanismos, como alternativa legítima a los instrumentos de regulación de la UE definidos en los Tratados.**

b) Instrumento específico de definición para la autorregulación y la corregulación

5.9. Otra cosa completamente diferente es considerar que esos mecanismos no son una alternativa a la competencia legislativa de la UE, sino más bien un **complemento o suplemento de la legislación, en un marco jurídico previamente establecido y definido con total transparencia**.

5.10. Por supuesto, el CESE considera que ese marco deberá definirse de manera general con base en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales y no dejarse a la interpretación casuística para cada acto legislativo secundario o derivado.

5.11. Esta definición debe figurar en **un acuerdo interinstitucional específico con carácter vinculante con arreglo al artículo 295 del TFUE**, cuya aplicación puede ser objeto de control por el Tribunal de Justicia.

5.12. Por otra parte, y dado que una de las competencias de la UE es «aconsejar» a los Estados miembros que sigan el modelo que se establezca a nivel europeo en sus ordenamientos jurídicos nacionales para definir las formas de autorregulación y corregulación a nivel nacional, regional o local, considera que el instrumento adecuado sería una **recomendación** que replicase los principios y requisitos establecidos en el nuevo Acuerdo Interinstitucional y aconsejase a los Estados miembros adoptarlos y aplicarlos en los diferentes niveles de su ordenamiento jurídico interno.

5.13. Por último, el CESE considera que los términos de ese nuevo acuerdo deberán someterse a su dictamen previo, puesto que es el órgano representante de la sociedad civil organizada (artículo 304 del TFUE).

c) Una redefinición de los conceptos fundamentales

5.14. El nuevo Acuerdo Interinstitucional deberá redefinir de forma más adecuada a la realidad los conceptos, tipos y modalidades de la autorregulación y la corregulación.

5.15. En realidad, los conceptos de corregulación y autorregulación inscritos en el Acuerdo Interinstitucional actual no corresponden a ninguna de las definiciones reconocidas por la doctrina ni distinguen correctamente entre las dos modalidades en función de las diferencias que presentan los sistemas jurídicos a los que están sujetos.

5.16. Por otra parte, la realidad no se reduce a los dos tipos definidos por el Acuerdo Interinstitucional, ya que no se contemplan, por ejemplo, las situaciones en las que se dan sistemas que combinan legislación no vinculante, *soft law* (por ejemplo, recomendaciones) o acuerdos privados (por ejemplo, mesas redondas), como tampoco se contemplan los acuerdos de regulación privada transnacionales.

5.17. Por último, el Acuerdo Interinstitucional no tiene en cuenta el papel que deben tener los organismos reguladores de la UE como «terceros» independientes y libres a la hora de formular y negociar los acuerdos de corregulación, al igual que sucede con varios reguladores a nivel nacional en diversos sectores.

d) Principios fundamentales y requisitos esenciales

5.18. Una parte más importante del futuro Acuerdo Interinstitucional será la definición clara y precisa, con carácter general, del conjunto de principios fundamentales y requisitos esenciales que deberán regir los mecanismos de autorregulación y corregulación para poder ser reconocidos o recomendados por la UE.

5.19. Cabe señalar que, fuera del marco del Acuerdo Interinstitucional, también se pueden crear formas de autorregulación a nivel europeo, sobre la base de la libertad de contratación y asociación, que son totalmente legítimas si se ajustan a los principios generales del Derecho de la UE, pero que solo podrán reconocerse en el marco del Acuerdo Interinstitucional si satisfacen los requisitos que en él se establecen.

5.20. El Acuerdo Interinstitucional actual ya define algunas de ellas —a las que se ha hecho referencia anteriormente—, que deberán mantenerse, aunque quizá merezcan una mejor definición, sobre todo en los casos señalados como no aplicables cuando estén en juego los derechos fundamentales, en el caso de opciones políticas importantes o en situaciones en las que las normas deban aplicarse de una manera uniforme en todos los Estados miembros.

5.21. Sin embargo, la doctrina y la experiencia de varios agentes económicos han determinado una serie de principios y requisitos, como los siguientes:

- a) La autorregulación y la corregulación deben inscribirse en un marco de interés general y no solo beneficiar a las entidades reguladas.
- b) Deben observar siempre todas las prescripciones legislativas y jurídicas vigentes en Europa, empezando por los objetivos y disposiciones del Tratado de la UE, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y el Convenio Europeo de los Derechos Humanos. También deberán ser compatibles con el Derecho internacional y los acuerdos comerciales internacionales, como las disposiciones de la OMC.
- c) Deberán estar sujetas al control de los órganos jurisdiccionales nacionales y de la UE.
- d) La transparencia debe proporcionar información práctica y accesible a todos, sin dificultades ni costes disuasivos, y sus objetivos deberán formularse con claridad y sin ambigüedades.
- e) El grado de realización deberá poder ser verificado según criterios objetivos e indicadores fiables definidos previamente por la Comisión mediante estudios de impacto *ex ante* o *ex post*, que esta llevaría a cabo directamente o bien encargaría a evaluadores independientes, públicos o privados, debidamente acreditados.
- f) La representatividad de sus socios deberá garantizar la aplicación efectiva de las normas acordadas y la credibilidad y eficacia de los dispositivos. La representatividad debe ser proporcional al peso del ramo profesional de que se trate, interprofesional o sectorial, así como a la amplitud de las disposiciones acordadas, y deberá apreciarse, en caso necesario, a nivel cuantitativo (número y proporción de afiliados a la organización) y, sobre todo, cualitativo (capacidad de actuar sobre el terreno para legitimar las disposiciones adoptadas e imponer su cumplimiento).
- g) Consultar previamente a las partes directamente interesadas también es un elemento importante para justificar el valor y calidad de los preceptos, así como su efectividad.
- h) La supervisión, evaluación y seguimiento de los dispositivos de autorregulación y corregulación deben ir acompañados de medidas preventivas o represivas (sanciones), como garantía de su eficacia, entre las que cabe destacar:
 - 1) los mecanismos de autocontrol y autodisciplina, incluidos los estudios de impacto *ex ante* ⁽¹⁶⁾;
 - 2) bases de datos que garanticen una supervisión más eficaz ⁽¹⁷⁾;
 - 3) la adopción de una certificación por etiqueta o «marca» de referencia ⁽¹⁸⁾;
 - 4) la adopción de códigos nacionales en aplicación del código de conducta europeo ⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁶⁾ Cabe citar:
un mecanismo de autocontrol establecido por la EFCA para garantizar la aplicación del código de conducta de 1992 de las sociedades de ingeniería y consultoría;
las disposiciones vinculantes de un código deontológico de los abogados de la Unión Europea, aprobado en 1988 por la asociación de abogados europeos;
un Comité de disciplina creado por un código de conducta de los administradores de activos para garantizar su aplicación y, si procede, imponer sanciones, como advertencias, amonestaciones y propuesta de exclusión;
la Alianza Europea por la Ética en la Publicidad (EASA), creada en 1992 para promover y coordinar la autorregulación en el sector de la publicidad;

el control ejercido por el BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*) de la adecuada aplicación del acuerdo celebrado en 1995 en Berlín entre el Gobierno y las empresas sobre las condiciones y el control del efecto invernadero a través de la reducción de las emisiones de CO₂ en Alemania, de conformidad con el Convenio de Kioto.

⁽¹⁷⁾ Este es el caso, por ejemplo, de la base de datos de los centros de formación de ingeniería creada en 1987 por la Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros (FEANI), en aplicación de un código deontológico europeo que garantiza el reconocimiento mutuo de la formación y las cualificaciones; que cuenta con 30 000 afiliados.

⁽¹⁸⁾ Es el caso de la marca creada por los miembros del Comité Europeo de Seguros para justificar la aplicación de un código europeo de buenas prácticas en internet, o de las marcas de seguridad en el comercio electrónico adoptadas a raíz del código de conducta sobre la venta a distancia.

⁽¹⁹⁾ Así ocurrió con la aplicación de un código de conducta europeo adoptado en 1995 y modificado en 2004 por la Federación Europea de Asociaciones de Venta Directa.

- 5) el establecimiento de especificaciones técnicas, junto con las normas ⁽²⁰⁾;
 - 6) la elaboración de guías operativas de aplicación ⁽²¹⁾;
 - 7) el establecimiento de un sistema de sanciones económicas (multas) u otras como la expulsión o desacreditación.
- i) Por último, los dispositivos de autorregulación y corregulación deben poder revisarse periódicamente y ser modificados a la luz de la evolución de la situación, las disposiciones legales y las aspiraciones de quienes se han adherido a estos sistemas.

5.22. También corresponderá a la Comisión decidir si, teniendo en cuenta las cuestiones de seguridad jurídica y flexibilidad, es conveniente inscribir estos elementos estructuradores de los mecanismos en cuestión en el propio texto del Acuerdo Interinstitucional o en un anexo con el mismo valor jurídico, pero con la posibilidad de ser actualizado más fácilmente, sin perjuicio de las garantías de consulta a todas las partes interesadas.

5.23. Esta definición de carácter general no debe ir en detrimento de la posibilidad, que debería figurar expresamente en el Acuerdo Interinstitucional, de establecer, para cada instrumento legislativo que prevea el recurso a estos mecanismos, condiciones y requisitos específicos, específicamente adecuados para el sector de que se trate, como ya sucede en varios reglamentos y directivas que hacen referencia a los mismos.

e) Principales ámbitos prioritarios de aplicación

5.24. En principio, no se considera que sea necesario excluir ámbitos sectoriales en bloque.

5.25. Sin embargo, se reconoce que algunos sectores, por razones coyunturales, deben ser objeto de una mayor reserva o una mayor precisión por lo que se refiere a los términos y condiciones en los que cabe el recurso a la autorregulación y la corregulación. Se trata, en particular, de los servicios financieros, los servicios públicos y los servicios de interés general, así como determinados ámbitos que, aunque no correspondan directamente a la definición del contenido de los derechos fundamentales, implican modalidades de su ejercicio como, por ejemplo, los derechos de los consumidores, tal como se señala en varios dictámenes del CESE.

5.26. Los ámbitos preferidos son, en particular, los que se refieren a la gobernanza y la responsabilidad social de las empresas y las relaciones económicas.

5.27. Así, cabe acoger con satisfacción algunas iniciativas recientes de la Comisión, como la relativa a la Plataforma CoP (*Pilot Community of Practice for better self and co-regulation*), basada en la Comunicación de la Comisión sobre la responsabilidad social de las empresas ⁽²²⁾ o el apoyo al acuerdo entre las principales empresas de la web para una internet más segura, así como, a título de ejemplo, las iniciativas derivadas de la Directiva sobre el comercio electrónico ⁽²³⁾ y las relativas a distintos instrumentos de la UE.

f) Ventajas e inconvenientes

5.28. El CESE ya ha presentado, en anteriores dictámenes, las ventajas de utilizar mecanismos de autorregulación y corregulación. En resumen, en dictámenes anteriores del CESE se afirmaba que, entre las más importantes cabe citar las siguientes: «eliminación de obstáculos al mercado único, simplificación de las normas, flexibilidad y rapidez de aplicación, descongestión de los circuitos legislativos y corresponsabilidad de los participantes».

5.29. Pero también se recuerdan sus limitaciones «derivadas, en particular, de la eficacia del seguimiento y de las sanciones, así como de las condiciones de plena compatibilidad con el conjunto de las normas legales existentes y de las exigencias de un marco reglamentario adecuado en los ámbitos de la salud, la seguridad y los servicios de interés general», tal y como se declara en esos dictámenes ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Como, por ejemplo, las prescripciones cuantificadas para reducir el consumo de energía de las lavadoras, acordadas en 1999 por el Comité Europeo de Fabricantes de Electrodomésticos (CECED) en colaboración con la Comisión Europea.

⁽²¹⁾ Es lo que ocurre con:
— las normas de formación establecidas, mediante una guía, en aplicación de un código de normas profesionales para los conservadores y restauradores europeos,
— un manual de uso para los proveedores de servicios de internet elaborado en 2001 por la Cámara de Comercio de Milán para promover las buenas prácticas en este ámbito.

⁽²²⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²³⁾ Directiva 2000/31/CE (DO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

⁽²⁴⁾ Documento informativo INT/204 de 24.1.2005 sobre «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único».

g) Formas alternativas de resolución de litigios

5.30. Tras una larga y penosa gestación, los dispositivos de resolución extrajudicial de litigios ya cuentan con una normativa de la UE gracias al Reglamento sobre la resolución de litigios en línea y la Directiva sobre la resolución alternativa de litigios ⁽²⁵⁾, que se hallan en espera de su aplicación en los distintos Estados miembros.

5.31. Aunque, desde un punto de vista puramente teórico, no sea esencial para el establecimiento de mecanismos de autorregulación y corregulación, el CESE recomienda que el futuro Acuerdo Interinstitucional establezca claramente, como requisito de conformidad de dichos mecanismos, que vayan siempre acompañados de una referencia en la que se estipule que podrán quedar sujetos a sistemas extrajudiciales alternativos de resolución de litigios que sean conformes con los instrumentos de la UE.

h) Papel de las instituciones de la UE, los Estados miembros y la sociedad civil

5.32. En la aplicación de esos instrumentos, todos los participantes en el procedimiento legislativo tienen responsabilidades específicas que deben asumir.

5.33. En primer lugar, la Comisión debe tomar la iniciativa de entablar negociaciones con el PE y el Consejo de cara a la revisión del actual Acuerdo Interinstitucional, de acuerdo con los criterios que se estipulan en el presente Dictamen.

5.34. La sociedad civil y, en particular, el CESE deberán ser consultados sobre los términos de esta negociación y el texto final del acuerdo deberá someterse al Dictamen del CESE antes de su adopción oficial.

5.35. Los Estados miembros, a través de sus parlamentos y en el ejercicio de las competencias conferidas por los Tratados en el marco del seguimiento de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, también deberán pronunciarse, y sus respectivos gobiernos deberán comprometerse a aplicar los mismos principios en sus ordenamientos jurídicos nacionales.

5.36. Por último, habrá que conferir al Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales las facultades y los medios necesarios para el control de la legalidad de las medidas adoptadas.

Bruselas, 22 de abril de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Reglamento (UE) n° 524/2013 y Directiva 2013/11/UE (DO L 165 de 18.6.2013, p. 1 y p. 63).

ANEXO

del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente punto del Dictamen de la sección, que fue sustituido por una enmienda aprobada por la Asamblea, obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del RI):

Punto 5.21, letra h)

El control y seguimiento de los dispositivos de autorregulación y corregulación deben ir acompañados de medidas preventivas o represivas (sanciones), como garantía de su eficacia, entre las que cabe destacar:

- 1) los mecanismos de autocontrol y autodisciplina, incluidos los estudios de impacto *ex ante*;
- 2) bases de datos que garanticen una supervisión más eficaz;
- 3) la adopción de una certificación por etiqueta o «marca» de referencia;
- 4) la adopción de códigos nacionales en aplicación del código de conducta europeo;
- 5) el establecimiento de especificaciones técnicas, junto con las normas;
- 6) la elaboración de guías operativas de aplicación;
- 7) el establecimiento de un sistema de sanciones económicas (multas) u otras como la expulsión o desacreditación.

Resultado de la votación

Votos a favor:	91
Votos en contra:	41
Abstenciones:	28
