

UNA INTRODUCCIÓN AL SANDBOX REGULATORIO

Una introducción al sandbox regulatorio

El *sandbox* regulatorio es una de las herramientas que mayor acogida está teniendo por parte de los reguladores financieros para poder hacer frente al reto de compatibilizar el apoyo a la innovación financiera con la protección de los consumidores y de la estabilidad financiera. Se trata de un espacio de experimentación controlado por el regulador para proyectos innovadores todavía no testados, promovidos por entidades reguladas y no reguladas. Ya funciona en países como Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Australia y Singapur. En España existe un anteproyecto de ley para la transformación digital del sistema financiero que contempla la creación de un *sandbox*. En este artículo se describe en qué consiste un *sandbox* y cuál es el estado de su desarrollo en el mundo, con especial atención a los desarrollos normativos en Europa y España.

PALABRAS CLAVE

Sandbox, *Fintech*, Innovación, Autoridades Supervisoras Financieras, Instituciones Financieras

An introduction to regulatory sandboxes

The regulatory sandbox is one of the tools which is being used most widely by financial regulators in order to face the challenge of promoting financial innovation and at the same time protecting consumers and financial stability. It is an experimentation space monitored by regulatory authorities for untested innovative projects promoted by regulated and unregulated entities. They already function in countries such as the UK, Denmark, the Netherlands, Australia and Singapore. Spain has issued a draft law for the digital transformation of the financial system which contemplates the creation of a sandbox. This article will describe what a sandbox is and its development in the world, focusing in particular on the regulatory developments in Europe and Spain.

KEY WORDS

Sandbox, *Fintech*, Innovation, Financial Supervisory Authorities, Financial Institutions

Fecha de recepción: 18-08-2019

Fecha de aceptación: 01-09-2019

1 · INTRODUCCIÓN

El sector financiero viene experimentando desde hace ya varios años una profunda transformación, de carácter estructural, motivada por el empuje de la tecnología y de la demanda de servicios financieros más ágiles, eficientes y flexibles por parte de sus usuarios. Ambos factores han propiciado cambios significativos en los modelos de negocio, procesos de producción, canales de prestación de servicios, formas de relación con los clientes y en la propia idiosincrasia del sector en el que ahora participan nuevos actores. Es lo que se conoce como el fenómeno “FinTech”.

Sin duda, este fenómeno supone un reto de adaptación tanto para las entidades financieras tradicionales como para las entidades que quieren innovar en el ámbito financiero por primera vez y que no están familiarizadas con su complejo marco regulatorio. Tampoco es menor el esfuerzo que debe hacer el propio regulador. Por un lado, debe desarrollar capacidades y conocimientos tecnológicos para poder supervisar adecuadamente nuevas actividades y nuevos actores cuya operativa y procesos son eminentemente digitales. Por otro, desde la perspectiva de la política financiera, debe promover e impulsar la innovación tecnológica por el efecto positivo que sin duda tiene en el crecimiento y modernización de un país. Sin embargo, el apoyo a

la innovación no puede suponer menoscabo alguno del resto de objetivos públicos en el ámbito financiero y que son las bases de toda normativa de supervisión prudencial, a saber, la protección del consumidor, la estabilidad financiera y la integración de los mercados. Y ello sin que, por otro lado, esos objetivos acaben operando como auténticos obstáculos para la innovación.

Una de las herramientas al servicio del regulador para poder hacer frente al reto de la innovación tecnológica es el establecimiento de un espacio de pruebas controlado o más comúnmente conocido por el término inglés *sandbox*. El significado literal de *sandbox* es ‘caja de arena’, es decir, un espacio físico controlado en el que se puede experimentar. Trasladado al ámbito financiero, un *sandbox* es un espacio controlado por el regulador en el que las entidades pueden probar sus ideas innovadoras con exención del cumplimiento de determinados requisitos o con garantías en caso de que no haya marco regulatorio aplicable. No debe confundirse con los *innovation hubs* (‘polos de contacto’), que son centros de innovación en los que los reguladores habilitan a las entidades un punto de contacto en el que resolver dudas y obtener orientación no vinculante respecto del encaje regulatorio de sus proyectos.

Por lo que respecta al *sandbox*, se trata de un instrumento novedoso en el ámbito regulatorio financiero, pero que está siendo recibido muy favorable-

mente por las autoridades de diferentes países a nivel mundial —incluido el nuestro—, si bien con distintos grados de desarrollo en cada país. Como se adelantaba al comienzo de este artículo, el *sandbox* ya está funcionando en países de nuestro entorno, como Reino Unido, Dinamarca y Holanda y, más recientemente, en Lituania y Polonia, y está siendo estudiado en otros, como Noruega y Hungría. Internacionalmente también existe en países como Australia y Singapur. En España existe desde julio de 2018 un anteproyecto de ley para la transformación digital del sistema financiero que prevé la creación de un *sandbox*.

Respecto de las iniciativas en el entorno de la Unión Europea, el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión publicó en enero de 2019 un informe sobre el estado actual de los distintos tipos de facilitadores de la innovación, entre los que incluía tanto los centros de innovación como los *sandbox* regulatorios. En dicho informe, las autoridades europeas identifican una serie de mejores prácticas en el establecimiento y funcionamiento de los *sandbox* que deben servir de apoyo a las autoridades nacionales competentes en su diseño y que ayudarán a que exista un *level playing field* en este ámbito en todo el territorio de la Unión Europea y no se produzcan los indeseables arbitrajes regulatorios. También pone de manifiesto la necesidad de promover la coordinación y cooperación entre las autoridades de cada Estado para conseguir una mayor penetración del FinTech en toda la Unión Europea.

A todo ello nos referimos más adelante.

2 · CUESTIONES RELEVANTES A CONSIDERAR EN EL ESTABLECIMIENTO DE UN *SANDBOX* REGULATORIO O ENTORNO CONTROLADO DE PRUEBAS

En este apartado se abordan desde una perspectiva general y abstracta las principales cuestiones que deben ser valoradas por las autoridades competentes en el diseño de un *sandbox*. En los siguientes apartados se describirá la manera en que estas cuestiones se han plasmado en particular en los *sandbox* que ya existen a la fecha de este artículo y cuál es el planteamiento propuesto en el caso español.

Desde el punto de vista de la *finalidad*, debe quedar claro en la concepción de un *sandbox* cuál es o cuáles son sus objetivos. No se trata únicamente de que se puedan probar proyectos con una reducción

de los estándares regulatorios, que es la finalidad más inmediata del *sandbox*. La justificación de un *sandbox* se extiende más allá del periodo de prueba y busca que los reguladores y las entidades puedan identificar los proyectos innovadores que tengan potencial de generar beneficios para el consumidor último y estudien conjuntamente cómo ponerlos en práctica en el marco regulatorio actual, todo ello pensando siempre en el usuario de los servicios como beneficiario último de la innovación en el sector financiero.

Por otra parte, el aprendizaje que el *sandbox* conlleva para todos los actores involucrados resulta un objetivo en sí mismo. Desde la perspectiva del regulador, el *sandbox* le da la oportunidad de entender el impacto práctico de la tecnología en la prestación de los servicios financieros, los beneficios y riesgos que conlleva para el consumidor y para la entidad y cómo el marco regulatorio facilita o entorpece su desarrollo. Desde la perspectiva de las entidades, el espacio controlado de pruebas les permite familiarizarse con la regulación aplicable, identificar si la normativa existente o la ausencia de ella es un escollo para el proyecto y compartir con el regulador posibles alternativas para poder poner en marcha el proyecto a pesar de todo.

Una vez determinado el propósito del *sandbox*, conviene *asignar al regulador tareas y funciones concretas* que promuevan su efectivo cumplimiento. Aquí debe tenerse en cuenta la existencia de distintos reguladores, no ya solo en el ámbito propiamente financiero, sino también en ámbitos colindantes, como son los de la protección de datos personales y de los consumidores y usuarios. No puede dejar de señalarse que, para que el *sandbox* sea efectivo, debe existir una necesaria asignación de medios y recursos a los distintos reguladores involucrados para poder llevar a cabo las funciones que se les han adjudicado.

Por lo que se refiere a la *regulación* del *sandbox*, se deberá valorar si es más conveniente fijar *a priori* en las normas todos los aspectos de funcionamiento del *sandbox* o si conviene que se fijen las reglas de manera específica para cada periodo de pruebas. Lo primero supondría establecer un marco regulatorio claro desde el principio, pero con muy poca capacidad de adaptación y flexibilidad en función de las características de cada proyecto. Lo segundo supondría hacer un análisis más ajustado en cada caso respecto de cuáles son los riesgos y qué normas regulatorias se ven afectadas, pero con menor certidumbre *a priori* para los participantes respecto

del tratamiento para el periodo de pruebas. Existe también, sin embargo, la posibilidad de combinar ambas alternativas y que las normas del *sandbox* establezcan criterios universales prefijados, pero que a la vez dejen margen a los reguladores para fijar parámetros de manera individualizada para cada proyecto o periodo de pruebas.

Respecto de los *participantes*, debe determinarse si se da entrada tanto a entidades reguladas como no reguladas o si se restringe el espacio de pruebas únicamente a un tipo de entidad. Para ello debe tenerse en cuenta que uno de los objetivos del *sandbox* es que la innovación beneficie al usuario de los servicios financieros, independientemente de quién sea el prestador.

Uno de los elementos clave del *sandbox* será la elección de los *proyectos* que pueden participar en él, es decir, los criterios de los que se debe valer el supervisor para determinar qué proyectos son susceptibles de poder beneficiarse del *sandbox*. Y este es un caso en el que se puede ver la conveniencia de que la regulación del *sandbox* sea flexible y establezca unos criterios previos universales que den certeza (por ejemplo, definiendo lo que debe entenderse por innovación), pero que también permita al regulador adaptarlos a cada caso individual.

En esta misma línea, otro aspecto relevante del *sandbox* es la *configuración de cada periodo de pruebas*, que se definirá por elementos diversos como la duración, el tamaño de la muestra, si participan consumidores reales o no, los riesgos de la prueba, las garantías de la prueba, cómo se termina, la forma en la que se medirá el éxito de esta y si existe un régimen de compensación para los consumidores en caso de que formen parte de la prueba. De nuevo aquí podría resultar conveniente establecer parámetros generales en las normas que luego deban adaptarse al caso concreto.

Como último elemento a considerar, hay que fijar las *herramientas* con las que cuenta el regulador en caso de que unas pruebas hayan puesto de manifiesto la conveniencia de modificar o aclarar el marco regulatorio aplicable. Este es quizá el punto más delicado y menos practicable, dado que la normativa financiera está fuertemente armonizada, lo cual significa que el regulador nacional no siempre tendrá capacidad para modificar o aclarar el régimen aplicable por sí solo. De ahí que sean tan necesarias las propuestas de coordinación de las Autoridades Europeas de Supervisión para evitar el arbitraje regulatorio y garantizar unas mismas condiciones

para la innovación en todos los países miembros de la Unión Europea.

3 · LOS *SANDBOX* EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1 · Internacional

Además del establecimiento de *sandbox* muy avanzados en distintas jurisdicciones, como es el caso de Australia, Canadá o Singapur, o incluso los de algunos países latinoamericanos, como Brasil, México o Colombia, lo cierto es que la tecnología financiera y, en particular, los *sandbox*, están presentes desde el año 2017 en las agendas de las organizaciones internacionales más destacadas y de los reguladores a nivel mundial.

A este respecto, IOSCO publicó en febrero de 2017 el *Informe sobre las Nuevas Tecnologías en el Ámbito Financiero (FinTech)*, en el que ya se señalaban las distintas iniciativas de algunos reguladores sobre *sandbox* o *innovations hubs*, aunque en aquel momento no se adoptara ningún tipo de medida debido a las diferentes visiones que existían entre los reguladores que integran IOSCO. Será posteriormente, en mayo de 2018, cuando IOSCO decida lanzar un *Fintech Network* con el objetivo de ayudar a sus miembros a compartir información, conocimientos y experiencias sobre FinTech, así como servir de foro de trabajo colaborativo sobre temas regulatorios, tendencias y riesgos emergentes. Finalmente, el programa de IOSCO para el año 2019 contempla como áreas prioritarias en el ámbito FinTech un análisis más profundo de las lecciones que pueden aprenderse de las experiencias de sus miembros en el diseño de los *innovation hubs* y los *sandbox*.

Asimismo, en el ámbito internacional, destaca la reciente iniciativa en enero de 2019 del *Global Financial Innovation Network (GFIN)*. GFIN es una red de 38 organizaciones, de las cuales 29 son organismos supervisores, comprometidas con el apoyo a la innovación financiera en interés de los consumidores. GFIN busca proporcionar una forma eficiente a las entidades innovadoras de interactuar con los reguladores, ayudándoles a guiarse entre las distintas jurisdicciones en las que presentar sus nuevas ideas. Ello incluye el lanzamiento en febrero de 2019 del programa piloto en el que las entidades pueden probar sus productos, servicios o modelos

de negocio innovadores que involucren a más de una jurisdicción, en definitiva un *sandbox* transnacional. En la actualidad, en el marco de este programa piloto se está trabajando en ocho proyectos que cubren cada uno de ellos a dos o más reguladores de distintas jurisdicciones.

3.2 · Unión Europea

Los primeros pasos de la Unión Europea en FinTech se retrotraen a febrero de 2017, momento en que la Comisión Europea anuncia el establecimiento de un grupo de trabajo FinTech, integrado por expertos en varias áreas, como legislación financiera o de protección de datos, con el objeto de analizar cómo la tecnología está transformando los servicios financieros y evaluar sus implicaciones a largo plazo. En este entorno, la Comisión Europea hizo una consulta pública que finalizó en junio de 2017 y cuyo propósito era valorar si el marco regulatorio o supervisor favorece la actividad innovadora en línea con los principios de neutralidad tecnológica, proporcionalidad e integridad del mercado. En dicha consulta, la propuesta de un *sandbox* es bien considerada y se sugiere la posibilidad de desarrollar un *sandbox* a nivel europeo para empresas FinTech que quieran operar en varios mercados de la Unión Europea.

El avance definitivo en la Unión Europea tiene lugar con ocasión de la publicación por la Comisión Europea en marzo de 2018 del *Plan de acción en materia de tecnología financiera*, en el que se anima a las autoridades competentes de los Estados miembros a (i) continuar con la labor de análisis que vienen realizando sobre los facilitadores tecnológicos y determinar cuáles son las mejoras prácticas y elaborar, en su caso, directrices sobre estos facilitadores; y (ii) adoptar iniciativas para facilitar la innovación sobre la base de dichas mejoras prácticas y facilitar la cooperación en materia de supervisión, incluyendo la coordinación y la difusión de información relativa a tecnologías innovadoras, la creación y administración de *innovation hubs* y *sandbox*.

En el marco de dicho Plan se prevé la presentación de un informe, basándose en el trabajo de las autoridades nacionales, sobre mejores prácticas para entornos de prueba normativos. Dicho informe ha sido publicado en enero de 2019 por las tres autoridades supervisoras, tal y como se indica al comienzo de este foro. En este informe, sobre la base de la experiencia de los cinco *sandbox* y los

dieciséis *innovation hubs* establecidos por las autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea, se establecen los principios que deben regir el establecimiento y funcionamiento de los facilitadores de innovación (tanto *innovation hubs* como *sandbox*):

- (i) Con anterioridad a su establecimiento, debe realizarse un análisis riguroso para identificar las estructuras, procesos, competencias y experiencia apropiadas que se requieren a la vista de las condiciones del mercado local y de los recursos disponibles de la autoridad correspondiente.
- (ii) Principios operativos generales:
 - Los facilitadores deben ser adecuadamente visibles para los participantes del mercado, tanto para las entidades reguladas como para aquellas que no lo son.
 - Deben proporcionar puntos de contacto precisos y claros a las entidades.
 - Deben tener claramente definidos sus objetivos, funciones y herramientas, y hacerlos públicos.
 - El ámbito de las entidades que pueden participar o servirse de los facilitadores debe estar claramente establecido y ser público.
 - La naturaleza de las comunicaciones que tendrán lugar entre las autoridades y las entidades participantes debe estar claramente establecida como vinculante o no vinculante.
 - Deben mantenerse registros internos adecuados.
 - El conocimiento que se obtenga en el marco de los facilitadores debe ser adecuadamente comunicado dentro de los departamentos competentes de las autoridades nacionales y, cuando se considere apropiado, llevar a cabo comunicaciones al mercado.
 - El funcionamiento y la dotación de recursos de los facilitadores debe ser revisado y, cuando sea apropiado, modificado para asegurarse que continúan siendo apropiados para sus objetivos.
- (iii) Principios operativos para los *innovation hubs*:
 - La información clave que se exige a las entidades que plantean las cuestiones a los *innovation hubs* debe estar claramente definida.
 - Las respuestas a las cuestiones planteadas deben ser proporcionadas en un tiempo razonable.

— En el caso de que las cuestiones planteadas no correspondan al ámbito de competencia de la autoridad, esta deberá referirlas a la autoridad correspondiente.

(iv) Principios operativos para los *sandbox*:

— Los criterios y las condiciones por los cuales se evaluará a los participantes en el *sandbox* deben ser específicos y estar públicamente disponibles.

— La información que debe respaldar la solicitud para poder participar en un *sandbox* debe estar claramente definida y estar públicamente disponible.

— La recepción de las solicitudes debe realizarse por escrito y en un plazo razonable desde su presentación, y la decisión de aceptación o denegación debe ser adoptada y comunicada al solicitante.

— Los parámetros de las pruebas pueden determinarse de forma individualizada para cada caso.

— Los participantes deben comunicar a los consumidores el hecho de que los servicios están siendo prestados en un *sandbox* y las implicaciones para ellos.

— Las entidades participantes deben desarrollar planes para una salida controlada del *sandbox*, incluyendo un adecuado grado de protección de los consumidores.

— Los *sandbox* no deben permitir la no aplicación de los requisitos regulatorios de la UE. No obstante, los instrumentos de proporcionalidad a disposición de las autoridades se pueden utilizar en el contexto de un *sandbox* de igual forma que para aquellas entidades que están fuera de él.

Finalmente, en el ámbito de la Unión Europea, destaca el lanzamiento en abril de 2019 por la Comisión Europea y por las tres autoridades supervisoras de una plataforma europea conjunta para los *sandbox* y los *innovations hubs* europeos: el Foro Europeo de Facilitadores de la Innovación (EFIF). El foro nace con el objetivo de proporcionar una plataforma que facilite y aliente la armonización entre prácticas nacionales de *sandbox* e *innovations hubs*, y que permita a los supervisores nacionales conocer mejor y aprovechar sus respectivas prácticas, así como poner en común el conocimiento acumulado por los distintos supervisores nacionales y europeos.

4 · LA REGULACIÓN DEL *SANDBOX* EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL SISTEMA FINANCIERO

Con carácter previo al análisis del contenido del Anteproyecto de Ley de Medidas para la transformación digital del sistema financiero (“Anteproyecto”), aprobado por el Gobierno el 23 de febrero de 2019, es necesario señalar otras iniciativas que han tenido lugar en España con el fin de potenciar el *fintech* en el ámbito financiero.

En este sentido destaca la puesta en marcha por parte de la CNMV en diciembre de 2016 del Portal FinTech, que es un punto de contacto con dos objetivos: 1) facilitar la ayuda a los promotores y entidades financieras sobre los aspectos normativos del mercado de valores que pudieran afectar a sus proyectos y 2) crear un espacio informal de comunicación con los promotores y entidades financieras sobre sus iniciativas en este ámbito. En el marco de este punto de contacto, la CNMV ha recibido un número de consultas significativas, especialmente por parte de nuevos operadores.

Asimismo, la CNMV, por un lado, colaboró durante 2017 y 2018 con BME y con varias entidades financieras en un proyecto denominado *Fast Track Listing* que usa tecnología *blockchain* y, por otro lado, en julio de 2018, firmó un acuerdo de colaboración, consulta e intercambio de información en materia de proyectos FinTech con siete organismos supervisores que forman parte del Instituto Iberoamericano del Mercado de Valores.

Adicionalmente, también se ha creado un comité técnico sobre innovación financiera que cuenta con la participación del Tesoro, Banco de España, CNMV, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la Agencia Española de Protección de Datos y el SEPBLAC. Dicho comité se reúne regularmente para tratar temas relacionados con la innovación tecnológica en el ámbito de los servicios financieros.

Entrando en el análisis del Anteproyecto, este tiene por objetivo fundamental facilitar la innovación tecnológica, garantizando la protección de la clientela de los servicios financieros, a través de la regulación de un espacio controlado de pruebas, es decir, como el propio anteproyecto menciona, de un *regulatory sandbox*.

A continuación, se analiza la regulación contenida en el Anteproyecto del espacio controlado de prue-

bas y que comprende tanto proyectos privados como aquellos que sean de interés general, es decir, aquellos que son iniciados de oficio por las autoridades competentes o en cuya participación se encuentran interesadas.

- (i) Requisitos para el acceso al espacio controlado de pruebas:
 - debe tratarse de proyectos que aporten innovación financiera de base tecnológica y que se encuentren suficientemente avanzados para probarse; y
 - los proyectos deberán presentarse acompañados de una memoria justificativa.
- (ii) En el plazo de un mes deberá procederse a la evaluación previa del proyecto, y a continuación la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional publicará la lista de los proyectos con una evaluación previa favorable.
- (iii) Se celebrará un protocolo de pruebas entre el promotor y la autoridad competente en el que se establecerán las condiciones en que deben desarrollarse las pruebas del proyecto piloto, momento a partir del cual podrá darse comienzo a las pruebas.
- (iv) La participación en la prueba deberá aceptarse por escrito, y se deberá informar a los participantes de su contenido, de los eventuales riesgos y de la posibilidad de desistimiento en todo momento.
- (v) La responsabilidad de los daños infligidos a los participantes será exclusiva del promotor y este deberá disponer de garantías financieras suficientes para cubrir la potencial responsabilidad por daños y perjuicios en los que pudiera incurrirse.

- (vi) La autoridad competente designará uno o varios monitores, que llevarán a cabo el seguimiento y la supervisión de las pruebas. Se establecerá un diálogo continuo entre la autoridad y el promotor.
- (vii) Las pruebas podrán ser suspendidas o terminadas por la autoridad motivadamente en el caso de que se produzca algún incumplimiento de la legislación aplicable, de las buenas prácticas financieras o del protocolo. Asimismo, el promotor podrá interrumpir o dar por finalizado el proyecto o las pruebas por razones técnicas o cualquier otro motivo que impida su continuación o cuando se hayan alcanzado los objetivos fijados.
- (viii) Una vez concluidas las pruebas, el promotor elaborará en el plazo de un mes una memoria en la que se evaluarán los resultados de ellas y del conjunto del proyecto piloto.
- (ix) El promotor podrá solicitar la autorización para dar comienzo a la actividad. Para la concesión de dicha autorización, los plazos podrán reducirse a la mitad si se estimara que es posible un análisis simplificado de los requisitos exigidos, y asimismo la autoridad deberá aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

Desafortunadamente, la coyuntura política española ha impedido el inicio de su tramitación parlamentaria, por lo que se sigue a la espera de que el Anteproyecto sea tramitado como ley ordinaria para su efectiva aprobación, que, dadas las circunstancias, es difícil prever cuándo tendrá lugar definitivamente.

ISABEL AGUILAR ALONSO Y PILAR LLUESMA RODRIGO (*)

(*) Abogadas del Área de Derecho Regulatorio Financiero de Uría Menéndez (Madrid).