

Sandbox regulatiu aplicat al sector del comerç

Observatori PIMEComerç

Setembre 2019

Barcelona

Amb la col·laboració de:



@PIMEComerç 2019
Observatori PIMEComerç

Viladomat, 174
08015 Barcelona (Catalunya)
www.pimec.org/pimec-comerc

Barcelona, setembre 2019

És permesa la reproducció i la comunicació pública sempre que se'n faci un ús no comercial i se citi el títol de l'estudi i el titular dels drets d'autor.

I. Introducció

La irrupció de la tecnologia ha transformat la vida, els hàbits de consum i les formes de venda a una velocitat extrema, i, segurament, també ho ha fet molt ràpidament tenint en compte la manca de preparació de les nostres institucions. La capacitat d'adaptació a un entorn canviant és clau, ja que determina la supervivència i l'evolució cap a un futur que segurament ja és present, i l'Administració Pública ha d'evolucionar per adaptar el marc regulador als nous reptes que planteja la tecnologia i/o als nous hàbits de consum.

Des d'aquesta perspectiva, trobar eines que ajudin l'Administració Pública a regular més eficientment les novetats tecnològiques és fonamental per a l'adaptació constant. No es tracta de qüestionar els fonaments de seguretat i garantia que caracteritzen la *res publica*, sinó de ser capaços de crear mecanismes o eines per assimilar més ràpidament aquesta seguretat, d'incorporar dins de l'Administració Pública eines d'innovació i gestió del canvi eficients.

En aquest context, a diferents països europeus i d'àmbit anglosaxó han anat sorgint diferents iniciatives innovadores per donar resposta a aquesta necessitat reguladora. Una

d'aquestes propostes ha estat els *Regulatory Sandboxes*, o *sorrals regulatius* en català, aplicats al sector *fintech*. Els *sandboxes* impulsats en el sector financer busquen establir un espai de proves per a l'aplicació d'avenços tecnològics -com la identificació biomètrica, transferències basades en el *blockchain*, reconeixement de clients de forma electrònica (e-KYC), etc.- que requereixen noves formes de regulació que permetin guanyar competitivitat i eficiència en la provisió de serveis financers, així com garantir la protecció del consumidor i l'estabilitat econòmica i financera del país en qüestió.

No és estrany que un sector tan controlat, regulat i supervisat com el financer sigui dels primers a impulsar iniciatives innovadores com aquesta per no quedar-se enrere; però ¿pot ser un exemple d'aplicació per a altres sectors econòmics o socials?

El comerç català veu com, en els darrers anys, la irrupció de la tecnologia ha canviat la forma de vendre dels comerciants i la manera de consumir dels clients. Cada dia que passa, les noves formes de consum tecnològiques són més majoritàries i el petit comerç es veu cada vegada més amenaçat, sovint pel considerable volum de regulació a què està sotmès en comparació amb el comerç electrònic, ja que aquest, per

la seva deslocalització, escapa sovint a les formes de regulació tradicionals.

Amb l'objectiu de proposar noves eines de gestió en la regulació per un sector en transformació constant, aquest estudi intentarà conèixer què és un *sandbox* regulatiu, com funciona i quines característiques bàsiques tindria. Així doncs, no entrarem en el detall de com pot aplicar-se en un àmbit concret del sector del comerç, sinó que analitzarem quines són les característiques elementals que el conformen i exposarem la seva potencial utilitat davant els canvis continus que se succeeixen en el comerç català; tenint present l'evolució de la venda online i com aquest fenomen pot afectar al comerç físic de proximitat.

II. Què és un *sandbox* regulatiu?

Un *sandbox* regulatiu és una eina que permet als reguladors testar i observar models innovadors sota condicions supervisades i controlades, reduint així el risc d'error i augmentant l'agilitat a l'hora de legislar sobre quelcom innovador. En altres paraules, és un espai controlat de proves, un serral on diferents iniciatives innovadores del sector privat, que encara no estan regulades, són testades sota la supervisió i control de resultats per part de

l'Administració Pública i/o d'un organisme regulador.

Aquest camp de proves permet al sector privat i al mercat reduir costos d'innovació i estalviar-se costoses barreres burocràtiques que impedeixin desenvolupar una bona idea; alhora que per a l'Administració Pública representa l'oportunitat de no quedar-se enrere per l'avenç de la tecnologia i ser capaç de tenir un marc normatiu actualitzat als reptes i al sorgiment de nous avenços per a la societat.

El primer *sandbox* regulatiu va aparèixer el 2015 al Regne Unit dirigit al sector financer, però actualment es tracta d'una experiència reproduïda fins a 20 vegades en diferents llocs del món. Tot i que la pràctica del *sandbox* és acceptada en diferents contextos internacionals, sempre ha estat vinculada a la innovació tecnològica del sistema financer.

Per poder desenvolupar un *sandbox* regulatiu es requereixen uns factors comuns previs perquè en un futur funcioni correctament. En primer lloc, si un país o un territori vol crear un *sandbox* regulatiu ha de tenir un marc legal segur i estable que ho permeti; en segon lloc, que la figura del regulador sigui capaç d'adaptar-se a aquesta eina i pugui ser àgil en el seu procés de regulació; i, per últim, però no menys important, hi ha d'haver una

predisposició favorable i un context obert a la innovació i a la creativitat. Sense algun d'aquests tres ingredients, un *sandbox* regulatiu pot resultar inoperatiu o no complir la missió per a la qual ha estat creat. És per aquest motiu que són els contextos més avançats i/o que disposen d'un clima d'innovació els que tendeixen a crear aquests tipus d'eines reguladores.

III. Com funciona?

El funcionament d'un *sandbox* regulatiu és quelcom innovador dins de l'experiència pública. Les autoritats públiques i els reguladors de cada país han acostumat a corregir la legislació basant-se en l'experiència i l'error un cop la regla estava aprovada i en funcionament. Com ja hem comentat, la fórmula de l'avaluació d'un *sandbox* regulatiu planteja un nou repte perquè s'ha d'aplicar una prova d'innovació a un context social o econòmic desregulat.

Actualment, el Ministeri d'Economia i Empresa està desenvolupant l'avantprojecte de *Llei de Mesures per a la Transformació Digital del Sistema Financer*, és a dir, un *sandbox* per al sector *fintech* que permeti al legislador posar a prova tots aquells avenços tecnològics que suposin un benefici tant per al consumidor com

per al sector, i poder legislar en aquest àmbit.

En el text de l'avantprojecte, podem observar com es detalla més en profunditat el funcionament del *regulatory sandbox*, però és interessant anotar els punts bàsics comuns que destaca per al desenvolupament de qualsevol *sandbox* regulatiu.

Així doncs, existeixen 3 aspectes clau per poder implantar el funcionament d'un *sandbox* regulatiu des de l'accés a un projecte innovador fins a la seva avaluació final.

El primer aspecte clau és el control de l'espai i/o del context en el qual es desenvoluparà el test per part de l'autoritat supervisora. Per poder realitzar una prova pilot que serveixi per regular posteriorment, cal conèixer amb certa exactitud quins són els paràmetres afectats i les conseqüències en el transcurs de la prova, garantint en tot moment la protecció jurídica de béns i persones físiques i jurídiques participants, així com vetllar perquè la prova pilot no excedeixi l'espai autoritzat ni entri en el mercat. Sense aquest control essencial no es podrà realitzar una diagnosi eficient del test ni donar garanties a cap dels participants.

El segon aspecte clau és l'instrument supervisor que ha de vetllar per aquest control de l'espai. L'expertesa

sectorial de la figura del supervisor és clau per al desenvolupament i la comprensió de la tecnologia i/o el projecte innovador sotmès a la prova. Si durant el procés de funcionament de la prova l'instrument supervisor coneix en profunditat les característiques i el context de l'espai de control, es podrà avaluar, mesurar i aturar, en cas que fos necessari, qualsevol conseqüència per als participants; a més, a l'hora de traslladar l'experiència a un text legislatiu podrà conèixer millor la seva adaptació i adequació a les normatives nacionals i europees vigents.

I finalment, l'últim aspecte clau d'un *sandbox* regulatiu és l'elaboració d'un esquema llei-protocol. Com que no disposa d'un marc legal on poder desenvolupar-se, és necessari crear un marc específic per comparar-se amb el rang legal, on s'estableixin els drets i obligacions de totes les parts participants en les proves pilot, així com l'acceptació d'un protocol on quedin detallades les característiques, la durada, la supervisió i el desenvolupament de cada prova pilot.

Per tant, aquests serien els aspectes principals que hauria de preveure el funcionament d'un *sandbox* regulatiu, però val a dir que tan importants són els factors formals com els informals. Garantir un diàleg constant amb els

actors participants o garantir l'oportunitat d'aturar la prova en qualsevol moment en cas de perjudici o de poca efectivitat, és un dels punts que, tot i no ser bàsics, formaran part de l'estructura de confiança creada entre l'autoritat i els participants, i prova de l'èxit en el funcionament d'un *sandbox* regulatiu.

IV. Es pot aplicar al sector del comerç al detall?

Fins avui, la majoria d'experiències de *regulatory sandboxes* s'han emmarcat en un context financer, segurament per la major facilitat de dur a terme i controlar l'espai amb un producte financer que amb subjectes i/o participants, tot i que no sempre ha estat així, o per la necessitat d'adaptar-se a un sector tan competitiu. No obstant això, el que hem tractat d'exposar en aquest estudi són les característiques essencials, principals i comunes que conformen un *sandbox* regulatiu per després veure si es pot traslladar a altres sectors i/o al nostre país.

Com hem pogut observar en el punt anterior, el regulador espanyol ja està treballant per incloure un mecanisme regulatiu d'aquest tipus. Tot i que encara és només un avantprojecte de llei, el plantejament del regulador és ampli i pot marcar el camí per aplicar-lo en altres contextos públics del

nostre país, coneixent millor quins aspectes legislatius cal tenir en compte. Per tant, a priori, a Catalunya podria plantejar-se la creació d'un *sandbox* regulatiu des de l'exemple d'un marc jurídic existent; i, així, complir un dels factors comuns previs.

Pel que fa a la capacitat del regulador per adaptar-se a dinàmiques àgils de regulació i a la predisposició d'obertura a la innovació i a la creativitat, Catalunya té el potencial per articular aquests dos factors cap a la creació d'un *sandbox* regulatiu. L'Administració Pública catalana s'ha caracteritzat en molts àmbits per ser capaç d'innovar en la gestió pública i plantejar solucions innovadores a reptes complexos. Així, desenvolupar un instrument com aquest ha de ser factible en molts àmbits que ja tenen una trajectòria d'innovació, una predisposició a la millora contínua i la cerca de l'eficiència en la gestió pública.

Com hem comentat, el sector del comerç de proximitat català és un dels sectors productius que més està patint l'embat de les noves tecnologies i/o de les noves tendències tecnològiques de consum. Mentre el comerç físic tradicional veu com la seva activitat és controlada amb lleis d'horaris comercials, normes de sostenibilitat, llicències d'obertura i activitat, taxes municipals, etc., el comerç electrònic queda al marge de

moltes d'aquestes obligacions i sense responsabilitzar-se directament o indirectament del teixit urbà que afavoreix la pròpia vida urbana. Un *sandbox* regulatiu pot ajudar eficaçment a trobar eines i formes de consum que ajudin el comerç de proximitat, ja sigui des de l'aplicació de nova tecnologia que fomenti i faci més competitiu el comerç físic, des d'eines tecnològiques per combinar el millor d'ambdós models comercials, o des de la posada a prova per part del sector públic de noves regulacions que afectin el comerç.

El repte de crear un *sandbox* regulatiu per al sector del comerç és considerable, entre les dificultats podem destacar el control real de l'espai de proves i la voluntarietat de participants que es prestin a ser objectiu d'una prova en el seu negoci. No obstant això, l'oportunitat s'ho val. El comerç de proximitat es mereix disposar de tots aquells instruments possibles que l'ajudin en el seu procés de supervivència i transformació a l'era digital, perquè més enllà de representar un sector d'activitat econòmica important i que genera molt consum intern, és també cabdal per a les nostres trames urbanes, per al poblament de zones rurals i per a l'aportació de seguretat ciutadana i de cohesió social.



Amb la col·laboració de:

