

# ***Sandbox* regulativo** aplicado al sector del comercio

Observatorio PIMEComerç

Septiembre 2019

Barcelona

Amb la col·laboració de:



*@PIMEComerç 2019*  
*Observatori PIMEComerç*

*Viladomat, 174*  
*08015 Barcelona (Catalunya)*  
[www.pimec.org/pimec-comerc](http://www.pimec.org/pimec-comerc)

*Barcelona, septiembre 2019*

*Se permite la reproducción y la comunicación pública siempre que se haga un uso no comercial y se cite el título del estudio y el titular de los derechos de autor.*

## I. Introducción

La irrupción de la tecnología ha transformado la vida, los hábitos de consumo y las formas de venta a una velocidad extrema, y, seguramente, también lo ha hecho muy rápidamente teniendo en cuenta la falta de preparación de nuestras instituciones. La capacidad de adaptación a un entorno cambiante es clave, ya que determina la supervivencia y la evolución hacia un futuro que seguramente ya es presente, y la Administración Pública debe evolucionar para adaptar el marco regulador a los nuevos retos que plantea la tecnología y/o los nuevos hábitos de consumo.

Desde esta perspectiva, encontrar herramientas que ayuden a la Administración Pública a regular más eficientemente las nuevas tecnologías es fundamental para su adaptación constante. No se trata de cuestionar los fundamentos de seguridad y garantía que caracterizan la res publica, sino ser capaces de crear mecanismos o herramientas para asimilar más rápidamente esta seguridad, de incorporar dentro de la Administración Pública herramientas de innovación y gestión del cambio eficientes.

En este contexto, en diferentes países europeos y de ámbito anglosajón han ido surgiendo diferentes iniciativas

innovadoras para dar respuesta a esta necesidad reguladora. Una de estas propuestas ha sido los *regulatory sandbox*, o arenas regulativas en catalán, aplicados al sector Fintech. Los *sandboxes* impulsados en el sector financiero buscan establecer un espacio de pruebas para la aplicación de avances tecnológicos -como la identificación biométrica, transferencias basadas en el *blockchain*, reconocimiento de clientes de forma electrónica (e-KYC), etc.- que requieren nuevas formas de regulación que permitan ganar competitividad y eficiencia en la provisión de servicios financieros, así como garantizar la protección del consumidor y la estabilidad económica y financiera del país en cuestión.

No es extraño que un sector tan controlado, regulado y supervisado como el financiero sea de los primeros en impulsar iniciativas innovadoras como ésta para no quedarse atrás; pero ¿puede ser un ejemplo de aplicación para otros sectores económicos o sociales?

El comercio catalán ve como, en los últimos años, la irrupción de la tecnología ha cambiado la forma de vender los comerciantes y la manera de consumir los clientes. Cada día que pasa, las nuevas formas de consumo tecnológicas son más mayoritarias y

el pequeño comercio se ve cada vez más amenazado, a menudo por el considerable volumen de regulación a que está sometido en comparación con el comercio electrónico, ya que éste, por su deslocalización, escapa a menudo a las formas de regulación tradicionales.

Con el objetivo de proponer nuevas herramientas de gestión en la regulación de un sector en transformación constante, este estudio intentará conocer qué es un *sandbox* regulativo, cómo funciona y qué características básicas tendría. Así pues, no entraremos en el detalle de cómo puede aplicarse en un ámbito concreto del sector del comercio minorista, sino que analizaremos cuáles son las características elementales que lo conforman y expondremos su potencial utilidad ante los cambios continuos que se suceden en el comercio catalán; teniendo presente la evolución de la venta online y cómo este fenómeno puede afectar al comercio físico de proximidad.

## II. ¿Qué es un *sandbox* regulativo?

Un *sandbox* regulativo es una herramienta que permite a los reguladores testar y observar modelos innovadores bajo condiciones supervisadas y

controladas, reduciendo así el riesgo de error y aumentando la agilidad a la hora de legislar sobre algo innovador. En otras palabras, es un espacio controlado de pruebas, un arenal donde diferentes iniciativas innovadoras del sector privado, que aún no están reguladas, son testadas bajo la supervisión y control de resultados por parte de la Administración Pública y / o de un organismo regulador.

Este campo de pruebas permite al sector privado y al mercado reducir costes de innovación y ahorrarse costosas barreras burocráticas que impidan desarrollar una buena idea; a la vez que para la Administración Pública representa la oportunidad de no quedarse atrás por el avance de la tecnología y ser capaz de tener un marco normativo actualizado a los retos y al surgimiento de nuevos avances para la sociedad.

El primer *sandbox* regulativo apareció en 2015 en el Reino Unido dirigido al sector financiero, pero actualmente se trata de una experiencia reproducida hasta 20 veces en diferentes lugares del mundo. Aunque la práctica del *sandbox* es aceptada en diferentes contextos internacionales, siempre ha estado vinculada a la innovación tecnológica del sistema financiero.

Para poder desarrollar un *sandbox* regulativo se requieren unos factores comunes previos para que en un futuro funcione correctamente. En primer lugar, si un país o un territorio quiere crear un *sandbox* regulativo debe tener un marco legal seguro y estable que lo permita; en segundo lugar, que la figura del regulador sea capaz de adaptarse a esta herramienta y pueda ser ágil en su proceso de regulación; y, por último, pero no menos importante, debe haber una predisposición favorable y un contexto abierto a la innovación y la creatividad. Sin alguno de estos tres ingredientes, un *sandbox* regulativo puede resultar inoperativo o no cumplir la misión para la que ha sido creado. Es por este motivo que son los contextos más avanzados y / o que disponen de un clima de innovación los que tienden a crear este tipo de herramientas reguladoras.

### III. ¿Cómo funciona?

El funcionamiento de un *sandbox* regulativo es algo innovador dentro de la experiencia pública. Las autoridades y los reguladores de cada país han acostumbrado a corregir la legislación basándose en la experiencia y el error una vez la regla estaba aprobada y en funcionamiento. Como ya hemos comentado, la fórmula de la

evaluación de un *sandbox* regulativo plantea un nuevo reto para que se aplicará una prueba de innovación en un contexto social o económico desregulado.

Actualmente, el Ministerio de Economía y Empresa está desarrollando el anteproyecto de Ley de Medidas para la Transformación Digital del Sistema Financiero, es decir, un *sandbox* para el sector Fintech que permita al legislador poner a prueba todos aquellos avances tecnológicos que supongan un beneficio tanto para el consumidor como para el sector, y poder legislar en este ámbito.

En el texto del anteproyecto, podemos observar como se detalla más en profundidad el funcionamiento del regulatory *sandbox*, pero es interesante anotar los puntos básicos comunes que destaca para el desarrollo de cualquier *sandbox* regulativo.

Así pues, existen 3 aspectos clave para poder implantar el funcionamiento de un *sandbox* regulativo desde el acceso a un proyecto innovador hasta su evaluación final.

El primer aspecto clave es el control del espacio y / o del contexto en el que se desarrollará la prueba por parte de la autoridad supervisora. Para poder realizar una prueba piloto

que sirva para regular posteriormente, hay que conocer con cierta exactitud cuáles son los parámetros afectados y las consecuencias en el transcurso de la prueba, garantizando en todo momento la protección jurídica de bienes y personas físicas y jurídicas participantes, así como velar por que la prueba piloto no exceda el espacio autorizado ni entre en el mercado. Sin este control esencial no se podrá realizar un diagnóstico eficiente de la prueba ni dar garantías a ninguno de los participantes.

El segundo aspecto clave es el instrumento supervisor que debe velar por este control del espacio. La experiencia sectorial de la figura del supervisor es clave para el desarrollo y la comprensión de la tecnología y / o el proyecto innovador sometido a la prueba. Si durante el proceso de funcionamiento de la prueba del instrumento supervisor conoce en profundidad las características y el contexto del espacio de control, se podrá evaluar, medir y detener, en caso de que fuera necesario, cualquier consecuencia para los participantes; además, a la hora de trasladar la experiencia a un texto legislativo podrá conocer mejor su adaptación y adecuación a las normativas nacionales y europeas vigentes.

Y finalmente, el último aspecto clave de un *sandbox* regulatorio es la elaboración de un esquema ley-

protocolo. Como no dispone de un marco legal donde poder desarrollarse, es necesario crear un marco específico para compararse con el rango legal, donde se establezcan los derechos y obligaciones de todas las partes participantes en las pruebas piloto, así como la aceptación de un protocolo donde queden detalladas las características, la duración, la supervisión y el desarrollo de cada prueba piloto.

Por lo tanto, estos serían los aspectos principales que debería prever el funcionamiento de un *sandbox* regulatorio, pero cabe decir que tan importantes son los factores formales como los informales. Garantizar un diálogo constante con los actores participantes o garantizar la oportunidad de detener la prueba en cualquier momento en caso de perjuicio o de poca efectividad, es uno de los puntos que, a pesar de no ser básicos, formarán parte de la estructura de confianza creada entre la autoridad y los participantes, y prueba del éxito en el funcionamiento de un *sandbox* regulatorio.

#### IV. ¿Se puede aplicar al sector del comercio minorista?

Hasta la fecha, la mayoría de las experiencias de *regulatory sandboxes* han enmarcado en un contexto

financiero, seguramente por la mayor facilidad de llevar a cabo y controlar el espacio con un producto financiero que con sujetos y / o participantes, aunque no siempre ha sido así, o por la necesidad de adaptarse a un sector tan competitivo. Sin embargo, lo que hemos tratado de exponer en este estudio son las características esenciales, principales y comunes que conforman un *sandbox* regulatorio para luego ver si se puede trasladar a otros sectores y / o en nuestro país.

Como hemos podido observar en el punto anterior, el regulador español ya está trabajando para incluir un mecanismo regulatorio de este tipo. Aunque todavía es sólo un anteproyecto de ley, el planteamiento del regulador es amplio y puede marcar el camino para aplicarlo en otros contextos públicos de nuestro país, conociendo mejor qué aspectos legislativos a tener en cuenta. Por lo tanto, a priori, en Cataluña podría plantearse la creación de un *sandbox* regulatorio desde el ejemplo de un marco jurídico existente; y, así, cumplir uno de los factores comunes previos.

En cuanto a la capacidad del regulador para adaptarse a dinámicas ágiles de regulación y la predisposición de apertura a la innovación y la creatividad, Cataluña tiene el potencial para articular estos dos factores hacia la creación de un

*sandbox* regulatorio. La Administración Pública catalana se ha caracterizado en muchos ámbitos para ser capaz de innovar en la gestión pública y plantear soluciones innovadoras a retos complejos. Así, desarrollar un instrumento como este debe ser factible en muchos ámbitos que ya tienen una trayectoria de innovación, una predisposición a la mejora continua y la búsqueda de la eficiencia en la gestión pública.

Como hemos comentado, el sector del comercio de proximidad catalán es uno de los sectores productivos que más está sufriendo el embate de las nuevas tecnologías y / o de las nuevas tendencias tecnológicas de consumo. Mientras el comercio físico tradicional ve como su actividad es controlada con leyes de horarios comerciales, normas de sostenibilidad, licencias de apertura y actividad, tasas municipales, etc., el comercio electrónico queda al margen de muchas de estas obligaciones y sin responsabilizarse directa o indirectamente del tejido urbano que favorece la propia vida urbana. Un *sandbox* regulatorio puede ayudar eficazmente a encontrar herramientas y formas de consumo que ayuden el comercio de proximidad, ya sea desde la aplicación de nueva tecnología que fomenta y haga más competitivo el comercio físico, desde herramientas

tecnológicas para combinar lo mejor de ambos modelos comerciales, o desde la puesta a prueba por parte del sector público de nuevas regulaciones que afecten el comercio.

El reto de crear un *sandbox* regulatorio para el sector del comercio es considerable, entre las dificultades podemos destacar el control real del espacio de pruebas y la voluntariedad de participantes que se presten a ser objetivo de una prueba en su negocio. Sin embargo, la oportunidad lo vale. El comercio de proximidad se merece disponer de todos aquellos instrumentos posibles que le ayuden en su proceso de supervivencia y transformación en la era digital, porque más allá de representar un sector de actividad económica importante y que genera mucho consumo interno, es también capital para nuestras tramas urbanas, para el poblamiento de zonas rurales y para la aportación de seguridad ciudadana y de cohesión social.



Amb la col·laboració de:

