



Informe del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión sobre los «sandboxes» regulatorios y los centros de innovación. Junio 2019.

El Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión (ESAs, por su acrónimo en inglés) ha publicado, con fecha 7 de enero de 2019, un informe sobre los distintos tipos de facilitadores de la innovación: centros de innovación (en inglés, *innovation hubs*) y entornos de pruebas regulatorios (en inglés, *regulatory sandboxes*).

El informe, sobre la base de las respuestas a un cuestionario enviado a las Autoridades Nacionales Competentes (ANC), realiza un análisis comparativo de los facilitadores de la innovación establecidos hasta la fecha en la Unión Europea (UE), identifica un conjunto de mejores prácticas para promover la consistencia en su establecimiento y funcionamiento así como en la transparencia de sus resultados y, por último, recoge propuestas para facilitar la coordinación y cooperación entre las ANC - incluidas las autoridades de protección de datos y de consumidores -. Las mejores prácticas servirán de apoyo a las ANC para el establecimiento o la revisión de los facilitadores de la innovación y ayudarán al mantenimiento de las mismas condiciones de juego (*level playing field*) en toda la UE.

El número de facilitadores de la innovación en la UE ha crecido rápidamente en los últimos años. A la fecha del informe, 21 Estados miembros (EEMM) de la UE y tres Estados del Espacio Económico Europeo han establecido centros de innovación, mientras que cinco EEMM (Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Lituania y Polonia) tienen sandboxes regulatorios en funcionamiento y otros tres (España, Noruega y Hungría) están trabajando en su próximo establecimiento.

El Comité Mixto de las ESAs ha publicado este informe con base en el artículo 9.4 de los Reglamentos fundacionales de cada Autoridad y para dar cumplimiento al mandato del Plan de acción en materia de tecnología financiera (FinTech), de marzo de 2018, de la Comisión Europea (CE).

Centros de innovación (*Innovation hubs*)

Los centros de innovación proporcionan un punto de contacto dedicado a FinTech con el fin de que las entidades reguladas y no reguladas planteen a las ANC sus cuestiones en esta materia y puedan recibir una orientación no vinculante sobre la normativa aplicable y la actividad de supervisión respecto a productos financieros y modelos de negocio innovadores, incluida la necesidad de obtener o no una autorización administrativa.

En general, todos los centros de innovación son muy similares en términos de objetivos generales y alcance.

En cuanto al modelo organizativo, algunas ANC tienen equipos dedicados a FinTech que se apoyan parcialmente en expertos de otras áreas, mientras que otras tienen un coordinador dedicado que recurre habitualmente a expertos de otros departamentos.

En relación con el procedimiento, hay algunas diferencias en cuanto a la forma de comunicación entre las ANC

y las entidades consultantes (emails, reuniones físicas), la naturaleza del asesoramiento y asistencia prestada (vinculante o no, apoyo en el procedimiento de autorización - si esta es necesaria - o no) y la transparencia de la gestión y resultados (publicación o no de datos estadísticos, informes, criterios, preguntas&respuestas, etc.). Algunas ANC realizan revisiones específicas de las consultas y las respuestas proporcionadas para evaluar la necesidad de modificaciones normativas y en la supervisión que garanticen la innovación financiera y la neutralidad tecnológica.

Por lo que respecta a la relación entre ANC dentro de un mismo EM, en dos jurisdicciones que siguen el modelo “*twin peaks*” los centros de innovación son iniciativas conjuntas entre el Banco Central y la autoridad del mercado de valores. En otras no es así, pero existen iniciativas comunes intersectoriales. Las iniciativas conjuntas permiten el intercambio automático de información y un seguimiento más consistente de las cuestiones planteadas en los distintos sectores. Para facilitar la relación con otras ANC, como la de protección de datos o la de consumo, en algunos EEMM han celebrado acuerdos de cooperación (MoU, por su acrónimo en inglés) o están trabajando en ellos.

Con autoridades competentes de terceros países, muchas ANC recurren al MoU marco ya firmado con ellas para facilitar la cooperación en cuestiones relacionadas con *FinTech*, si bien algunas ANC han celebrado acuerdos de cooperación específicos en materia *FinTech* o, al menos, están considerando acordarlos.

Las tres clases principales de interesados que utilizan los centros de innovación son, por orden de importancia, *start-ups*, entidades reguladas (como empresas de servicios de inversión, sociedades gestoras o centros de negociación) y proveedores de tecnología.

La experiencia del uso de los centros de innovación, aunque corta en tiempo, ha sido positiva. Las ANC responden consultas, principalmente sobre si una determinada actividad necesita autorización, si está sujeta a la normativa de prevención del blanqueo de capitales y/o a la de protección al inversor, sobre la proporcionalidad en la aplicación de la norma y sobre el uso de nuevas tecnologías (como identificación digital del cliente, tecnología de libro mayor distribuido o DLT, plataformas *on line*, asesoramiento y gestión automatizados, análisis de big data, contratos inteligentes y tecnología en la nube).

Entornos de prueba regulatorios (*Regulatory sandboxes*)

Los entornos de prueba regulatorios permiten a las entidades reguladas y no reguladas probar, de conformidad con un plan de pruebas específico acordado y supervisado por la ANC, modelos de negocio y productos y servicios financieros innovadores con el objetivo de conocer y valorar mejor las oportunidades y riesgos que supone así como el tratamiento normativo de la innovación.

Los objetivos comunes para todas las ANC son, por un lado, mejorar el entendimiento acerca de la aplicación del marco normativo a la innovación y, por otro, favorecer un mayor conocimiento por parte de las ANC sobre cuáles son las iniciativas innovadoras en el sector financiero en sus respectivas jurisdicciones así como, gracias a este conocimiento, agilizar su capacidad de respuesta mediante la adopción de iniciativas normativas y/o supervisoras. Además, el Reino Unido cita como objetivos la reducción del coste y del tiempo de acceso al mercado para los modelos de negocio innovadores así como el fomento de la competitividad.

En cuanto a la base legal, no se permite la prestación de servicios financieros sin autorización, si bien en estos entornos se suele aplicar el principio de proporcionalidad tanto para la autorización como en la supervisión dedicándose, además, más recursos a la supervisión durante la fase de prueba.

En cuanto a los requisitos de entrada (juicio de elegibilidad), las entidades deben cumplir los requisitos normativos relevantes y se puede, caso por caso, establecer parámetros de prueba específicos para mitigar potenciales riesgos, tales como limitaciones, restricciones y/u otras salvaguardas antes de la admisión a la fase de prueba. Todos los *sandboxes* están abiertos tanto a los participantes tradicionales de los mercados

(*incumbents*) como a los nuevos participantes (*new entrants, start-ups*) y a otras entidades, incluidos los proveedores de tecnología que tengan acuerdos con entidades reguladas para facilitar la prestación servicios financieros o el cumplimiento de la normativa (*blockchain* o *regtech*, en general) o para lanzar nuevos productos o servicios relevantes para la protección del consumidor o la estabilidad financiera.

El procedimiento tiene varias fases: solicitud, preparación, prueba y evaluación de la prueba.

La solicitud, o bien se puede presentar en cualquier momento, o bien en periodos fijados para solicitar las pruebas(cohortes). Las ANC deberán valorar si se reúnen los criterios de entrada en el "*sandbox*", tales como si se trata de una innovación genuina, el beneficio de los consumidores, la necesidad de realizar las pruebas en un entorno real y que la entidad esté preparada para realizar la prueba (plan de negocios, identificación de potenciales clientes, licencias de *software*, etc).

En la fase de preparación se determinan los parámetros para la prueba (por ejemplo, limitaciones en los volúmenes, número de clientes, idoneidad o restricción en el servicio a clientes específicos), un plan de salida del "*sandbox*" y las medidas para garantizar una indemnización de potenciales perjuicios a los consumidores.

Durante la fase de prueba, se analizan en un entorno real las ventajas y riesgos de la innovación, las ANC mantienen sus facultades de supervisión intactas y es fundamental que todos los consumidores estén protegidos adecuadamente.

La evaluación analiza el grado de éxito de la prueba (que no siempre supone que el negocio testado sea jurídicamente viable) y la salida controlada del "*sandbox*", ya sea para continuar o cesar en la actividad.

Mejores prácticas observadas y próximos pasos

El anexo B del informe contiene un conjunto de prácticas observadas o principios operativos que pueden considerarse como mejores prácticas para abordar los desafíos y riesgos operativos de los facilitadores de la innovación.

Con carácter previo al establecimiento de facilitadores de la innovación, se debe realizar un análisis riguroso sobre su estructura, procedimientos, facultades y experiencia necesaria teniendo en cuenta el mercado local, los recursos disponibles en la ANC y la estructura del sector financiero.

Todos los facilitadores de la innovación deben funcionar sobre la base de los principios operativos generales siguientes: i) hacerse visibles a los participantes del mercado a través de la páginas web de la ANC, comunicados de prensa o presentaciones a la industria; ii) proporcionar puntos de contacto; iii) tener objetivos, funciones y herramientas claramente definidos y públicos; iv) tener criterios de elegibilidad públicos que incluyan entidades tradicionales, nuevas entidades y otras firmas (como proveedores de tecnología asociados con entidades financieras); v) definir la naturaleza de las comunicaciones con las entidades; vi) mantener registros internos apropiados (por ejemplo, de consultas); vii) difundir el conocimiento adquirido entre las funciones relevantes de las ANC y comunicarlo al mercado (por ejemplo, en forma de preguntas frecuentes) y viii) revisar el funcionamiento operativo y los recursos cuando sea apropiado y periódicamente.

Los centros de innovación deben funcionar ajustándose a los principios operativos específicos siguientes: i) definir con claridad la información clave requerida de las entidades que envíen consultas y aclarar que puede ser necesaria información adicional para facilitar la respuesta; ii) responder en plazo razonable y iii) remitir las consultas a otras ANC correspondientes cuando la consulta quede fuera de su competencia.

Los "*sandboxes*" deben funcionar ajustándose a los principios operativos específicos siguientes: i) especificar y poner a disposición del público los requisitos de entrada; ii) definir y poner a disposición del público la información requerida para adjuntar a la solicitud de entrada; iii) aceptar las solicitudes por escrito y decidir sobre la participación en el "*sandbox*" en un tiempo razonable; iv) establecer, caso por caso, parámetros o

condiciones de prueba (testing parameters) para mitigar los potenciales riesgos; v) informar las entidades a sus clientes que los servicios se prestan dentro del sandbox y de las implicaciones que ello supone; vi) exigir a las entidades que entren en el sandbox planes de salida y garantías con un nivel adecuado de protección para los consumidores y vii) aplicar el principio de proporcionalidad pero en la misma forma que fuera del "sandbox".

Las ESAs adoptarán las medidas apropiadas para fomentar un enfoque común sobre *FinTech* en la UE - por ejemplo, mediante la emisión de directrices o la creación de *networks* - y analizarán las distintas opciones disponibles para mejorar la coordinación y cooperación transfronterizas entre los facilitadores nacionales de la innovación, en el contexto del programa de trabajo general de la UE sobre *FinTech*.

Enlace de interés:

[Informe del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión sobre los "sandboxes" regulatorios y los centros de innovación](#)