

CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Proyecto de Ley de medidas para la transformación digital del sistema financiero.

La presente consulta tiene como objetivo recabar, directamente o a través de sus organizaciones representativas, la opinión de las personas y entidades potencialmente afectadas por la norma proyectada.

a) Descripción de la propuesta. Antecedentes.

Antecedentes

La transformación digital de la economía y del sector financiero en particular es un fenómeno de cambio estructural, empujado tanto por factores tecnológicos como por cambios en la demanda de servicios por el ciudadano y la empresa. Los incrementos en la capacidad de computación, la digitalización de información proveniente de todos los ámbitos, la conectividad global facilitada por internet, el coste marginal mínimo del almacenamiento de datos y los avances en la capacidad de tratamiento de los mismos, están posibilitando una transformación profunda de los procesos de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios en la economía.

En el sector financiero, más en particular, las nuevas tecnologías producen eficiencias al proveedor de servicios financieros y al usuario de los mismos, crece el número y la calidad de los servicios prestados, adaptándose la oferta a la presión de la demanda, que busca flexibilidad, agilidad y eficiencia, y servicios a la carta en cualquier soporte, con una fuerte preferencia por los dispositivos móviles. Las nuevas tecnologías tienen el potencial, en última instancia, de reducir las asimetrías de información y contribuir a mejorar la asignación de riesgos en la economía, también mediante la automatización y mejora en la supervisión del sector financiero. En todo caso, la difusión de los avances está produciendo cambios sustantivos en procesos de producción, en la relación con los clientes, en modelos de negocio y en la propia estructura del sector, con la aparición de nuevos actores.

Desde la óptica legislativa el cambio acelerado empujado por las nuevas tecnologías y por los modelos de negocio basados en las mismas supone, en primer lugar, un reto de adaptación tecnológica, pero también otro más fundamental: la regulación financiera tiene que adaptarse para garantizar el cumplimiento de los objetivos de política pública. Se trata de asegurar que la transformación digital no afecte en modo alguno al nivel de protección al consumidor de servicios financieros, a la estabilidad financiera y a la integridad en los mercados, ni facilite de ningún modo la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

El establecimiento de un conjunto de medidas que permitan una colaboración ágil entre el sector público, legisladores y supervisores, y el sector privado, motor de la innovación, constituye un reto fundamental en que están embarcadas las autoridades

de nuestro entorno internacional. El objetivo es preservar los objetivos centrales de la política financiera, adaptando la actuación de los poderes públicos al cambio en marcha, así como acompañar y monitorizar el proceso innovador para eliminar obstáculos al mismo.

En ese sentido, viene explorándose la posibilidad de establecer en nuestro país un espacio controlado de pruebas, lo que en el ámbito europeo e internacional viene llamándose *regulatory sandbox*, es decir, un conjunto de disposiciones que amparan la realización controlada y delimitada de pruebas dentro de un proyecto que puede aportar una innovación financiera de base tecnológica. España se sumaría así a las jurisdicciones punteras que ya cuentan con sistemas similares y que han apostado por afrontar con determinación la transformación digital.

Descripción general de la propuesta

La reflexión sobre el espacio controlado de pruebas efectuada hasta la fecha lleva a distinguir entre los *elementos estructurales* y los *detalles de funcionamiento*.

A) En cuanto a los elementos estructurales, tres son los aspectos que podrían funcionar como clave de bóveda del *sandbox*:

(1) Debería tratarse de un *espacio controlado* y completamente seguro, bajo vigilancia de los supervisores y con máximas garantías para los participantes cuando la realización de las pruebas requiera la participación de clientes reales;

(2) Debería servir como *herramienta para mejorar la supervisión* y también para acompasar la legislación financiera con la transformación digital; y

(3) Debería estar gobernado por un *esquema jurídico* que garantice al mismo tiempo seguridad –las previsiones legales- y flexibilidad –la determinación en un instrumento *ad hoc* del alcance, duración y demás circunstancias concretas en que se celebrará cada prueba o conjunto de pruebas.

B) En segundo lugar, en cuanto al funcionamiento de detalle del *sandbox* o espacio controlado de pruebas, la experiencia comparada aconseja tener en cuenta tres fases de funcionamiento del *sandbox*: (1) Régimen de acceso. (2) Régimen de garantías y protección a la clientela durante las pruebas; (3) Régimen de salida y efectos posteriores. Dentro de estas tres fases algunos elementos de funcionamiento destacan de antemano por su importancia. A saber:

- El *principio de igualdad de trato* hace necesario que la presentación de proyectos esté abierta a todo tipo de entidades, siempre que se trate de proyectos que aporten verdadero valor añadido.
- Parece oportuno prever un marco de coordinación que respete el *principio de correspondencia* entre asignación de responsabilidades y toma de decisiones dentro del actual marco jurídico.

C) Junto a los *elementos estructurales* y el *funcionamiento del detalle*, parece

oportuno contemplar otras medidas que, más allá del *sandbox* pero en correlación con su utilidad y razón de ser, faciliten la transformación digital financiera. Entre esas medidas pueden plantearse:

- El establecimiento de canales para la comunicación ágil, transparente y directa con las autoridades públicas.
- La creación de un mecanismo de *puerto seguro* en aspectos que por su complejidad técnica o dificultad de interpretación jurídica pudieran suponer barreras de entrada o aumento injustificado de costes.
- El aprovechamiento de sinergias entre el conocimiento adquirido en el espacio de pruebas y su posterior aplicación práctica por autoridades y entidades.
- La previsión de mayores ajustes de proporcionalidad entre actividades financieras y riesgos de manera que se eliminen barreras regulatorias a la innovación y, en general, se favorezca el cumplimiento de las funciones del sistema financiero al servicio de la economía.

PREGUNTA 1. ¿Considera necesaria la implantación de un espacio controlado de pruebas en España?

PREGUNTA 2. Sin perjuicio de que durante el procedimiento legislativo puedan aquilatarse,

- (a) **¿Considera apropiados los *elementos estructurales* descritos?**
- (b) **¿Considera apropiada la identificación de los *elementos de detalle del funcionamiento del sandbox*?**
- (c) **¿Considera pertinente contemplar otras medidas que más allá del *sandbox* pero en correlación con su utilidad y razón de ser, favorezcan la transformación digital financiera?**

b) Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

El proyecto se enmarca dentro de la previsiones constitucionales que favorecen la modernización de la economía y en particular de la recogida en el artículo 38 de la Constitución que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y atribuye a los poderes públicos la garantía y protección de su ejercicio y la defensa de la productividad. Igualmente, conforme al artículo 51, los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo los legítimos intereses económicos de los mismos.

Este proyecto surge ante la necesidad de una actuación integral que facilite la transformación digital en el sector financiero, en beneficio de la economía en su conjunto, con plena seguridad desde el punto de vista de la protección al consumidor, la estabilidad financiera, la eficiencia de los mercados y la lucha contra el blanqueo y la financiación del terrorismo. Se persigue, en definitiva, equilibrar la voluntad de apoyar la transformación digital de la economía con la necesidad de controlar los riesgos que supone, añadiendo para ello nuevas herramientas para supervisores y reguladores.

c) Necesidad y oportunidad de su aprobación.

La rapidez con la que la transformación digital está afectando al ecosistema financiero ha suscitado un amplio interés en la implantación en España de un espacio controlado de pruebas o *sandbox*. Por otra parte, es notorio que las autoridades financieras precisan de instrumentos para el mejor desempeño de sus funciones en el contexto digital.

En el momento actual, la puesta en marcha de un espacio controlado de pruebas situaría a España entre los países que conforman la vanguardia de la transformación digital financiera, dinamizando la actividad empresarial y mejorando los instrumentos con los que cuentan los supervisores financieros y demás autoridades.

d) Objetivos de la norma.

El proyecto cuya consulta se plantea se dirige a:

- a) Preservar la eficacia de la política financiera mediante una transición digital ordenada.
- b) Aumentar el marco de protección de la clientela de servicios financieros.
- c) Ampliar las herramientas de que disponen los supervisores para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Facilitar la innovación tecnológica aplicada a los servicios financieros.
- e) Contribuir a la modernización de la economía española en el contexto de la globalización digital.
- f) Facilitar el aprovechamiento de economías de escala y promover la mayor eficiencia en las entidades financieras.
- g) Garantizar la igualdad de trato en la prestación de servicios financieros.
- h) Reforzar la seguridad jurídica.
- i) Mejorar la integración del sector financiero en la sociedad.

PREGUNTA 3 ¿Considera que los objetivos planteados son adecuados?

e) Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

Existen otras alternativas, de carácter no regulatorio, que ofrecen dudas sobre el cumplimiento de los objetivos planteados. A saber:

- No regular la figura del espacio controlado de pruebas, dejando que los desarrollos tecnológicos aplicados a la actividad financiera se adapten caso por caso a cada ámbito de regulación. Este enfoque se considera reactivo e ineficiente, frente al enfoque activo que una vez detectado el cambio estructural que es la transformación digital se dirige a establecer mecanismos que acompañen esa transformación con los objetivos de política financiera, los respectivos intereses legítimos de los distintos actores económicos y, más en

general, del conjunto de la sociedad.

- Una segunda alternativa sería la de encomendar a cada autoridad la tarea de establecer cauces para la comprensión del hecho tecnológico financiero, para la promoción de la innovación y para su propio aprendizaje de los desarrollos y usos de la tecnología en la actividad financiera. Esta alternativa podría adolecer de ineficiencias, en la medida en que buena parte de los nuevos usos tecnológicos indiquen en ámbitos competenciales de más de una autoridad financiera, y carecería de la necesaria visión estratégica e integral que el contexto de transformación digital requiere.

PREGUNTA 4: ¿Estima que la solución regulatoria que se plantea es adecuada? ¿Considera, en cambio, que alguna de las alternativas planteadas u otra que no se haya tenido en cuenta, respondería mejor a los objetivos establecidos en este proyecto dentro del contexto de transformación digital del sistema financiero?

Plazo de duración de la consulta pública: hasta el 7 de junio de 2018.

Dirección de correo donde dirigir las observaciones:

- audiencia@tesoro.mineco.es