

# Desde el “bank-based model” hasta el “non bank-based model” en las microfinanzas:

UNA PROPUESTA LEGISLATIVA PARA LA  
INSTAURACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS  
INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN ESPAÑA

Marta García Mandaloniz

Profesora Titular de Derecho Mercantil de la Universidad Carlos III de Madrid

Miembro de la Asociación Española de Microfinanzas

\*Este análisis se basa de forma parcial, con la correspondiente modificación y actualización a 10 de septiembre de 2016, en las dos siguientes publicaciones de nuestra autoría: GARCÍA MANDALONIZ, M., “No es oro todo lo que reluce en las microfinanzas: la necesidad de una regulación internacional”, *RDBB*, año nº 31, nº 127, julio-septiembre 2012, pp. 103-159 (después publicado en: *Derecho & Sociedad*, nº 41, 2014, pp. 67-101); “Naturaleza jurídica del microcrédito y caracterización societaria de las instituciones microfinancieras”, *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 3, junio 2015, pp. 77-115. El presente trabajo se enmarca en las actividades desarrolladas en el proyecto interuniversitario perteneciente al ámbito UNIJÉS (en el contexto del CEI ARISTOS CAMPUS MUNDUS 2015, de la convocatoria de investigación de “Proyectos Comillas”) rubricado como: “*Régimen jurídico y gobierno eficiente de las instituciones microfinancieras*”, financiado por la Universidad Pontificia de Comillas ICADE-ICAI y dirigido por el Prof. Dr. J. IBÁÑEZ JIMÉNEZ, del que la autora es miembro investigador.

## RESUMEN

Este trabajo contrapone en primer término los modelos bancarios y no bancarios en el origen y evolución global de las microfinanzas, examinando en particular los efectos de la falta de regulación en el modelo no bancario en sus sectores semiformal e informal. Se concluye en la necesidad de regular en España las instituciones microfinancieras prestamistas, y se hace un breve recorrido de derecho comparado antes de realizarse una propuesta concreta regulatoria para nuestro país, sobre la base de la que ha realizado el Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera de la Asociación Española de Microfinanzas

## PALABRAS CLAVE

Instituciones microfinancieras. Bancos sin sucursales. Derecho bancario. Derecho de sociedades

## CÓDIGO JEL/ JEL CODE

G21, G 38, K22

## ABSTRACT

This paper starts opposing the bank-based and the non-bank based models of microfinance institutions, in order to understand the origin and evolution of global microfinance. In particular, the effects derived from the absence of regulation within the scope of the non-banking model are hereby analyzed, to conclude in the need of a legal Spanish discipline for lending microfinance institutions. An European comparative-law brief panorama and a proposal of such regulation are posed herein too. Such proposal is based upon the previous work of the Regulation Working Group of the Asociación Española de Microfinanzas, the most important in the Spanish microfinance sector.

## KEYWORDS

Microfinancial institutions. Branchless banking. Banking law. Company law

# 1. “BANK-BASED MODEL” Y “NON BANK-BASED MODEL” EN EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN MUNDIAL DE LAS MICROFINANZAS

Las entidades que actúan en el vasto campo de la microfinanciación<sup>1</sup> han venido adoptando desde sus orígenes distintos “ropajes” jurídicos. Fundado por el profesor YUNUS en la aldea de Jobra en Bangladesh –como proyecto de investigación en 1976 y como banco especializado para las personas sin recursos en 1983– el *Grameen Bank* fue la institución microfinanciera (IMF, en su acrónimo castellano, o MFI, en inglés) pionera<sup>2</sup>. Carácter pionero que adquiere sin contar ni con la aparición de SEWA<sup>3</sup> (en 1972 en India) o de ACCIÓN Internacional (en 1973 en Brasil<sup>4</sup>) ni con los antecedentes de un pasado más vetusto que se remontan hasta 1462 cuando los franciscanos Barnabò DA TERNI y Fortunato COPPOLI da PERUGIA idearon como institución de caridad los *Monte di Pietà* para luchar contra las prácticas represivas de usura<sup>5</sup>. En traducción literal del bengalí, “Banco de aldea”, “Banco rural” o “Banco de los pueblos” –más conocido como “Banco de los pobres”–, el programa original del *Grameen Bank* l se reconvirtió en 2002 –con ocasión de un serio reajuste debido

<sup>1</sup> A la hora de definir la expresión “microfinanciación”, la Comisión europea aludía en 1998 a “la prestación de una gama de servicios financieros (por ejemplo, ahorro, crédito y seguros)” (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Microfinanciación y reducción de la pobreza” [COM (1998) 527 final, 30 septiembre 1998, p. 6]). En 2010 el Parlamento Europeo y el Consejo lo definieron en la Decisión nº 283/2010, de 25 de marzo, por la que se estableció un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social – Progress (DO L 87, 7 abril 2010, p. 2), abarcando “las garantías, el microcrédito, el capital y el cuasi capital concedidos a personas y microempresas”. Así también queda definida en el artículo 2 del Reglamento (UE) nº 1296/2013 (vid. *infra* nota a pie de página nº 136), por el que se modifica la Decisión nº 283/2010, añadiendo que las personas y microempresas experimenten dificultades para acceder al crédito. En el ámbito internacional, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria describió a las microfinanzas como “una rama de la finanza que presta servicios que son habituales de una amplia gama de instituciones financieras, tales como servicios de préstamo, de pago de depósito de fondos, de seguros, pagos y de transferencia de fondos”. Vid. BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, COMITÉ DE BASILEA DE SUPERVISIÓN FINANCIERA, *Microfinance activities and the core principles for effective banking supervision*, 2010, pp. 31-32. En efecto, además de los microcréditos y microseguros, se comercializan microfondos de pensiones, microleasing, microfranquicias, micro-housing, micropagos, servicios de transferencias monetarias y remesas de emigrantes, depósitos y cuentas de ahorro de escasa cuantía. Aparte se prestan servicios de asesoramiento técnico y tutorización empresarial. En general, vid. ARGANDOÑA, A., “La dimensión ética de las microfinanzas”, *IESE Business School - Universidad de Navarra*, Documento de investigación DI-791, abril 2009, pp. 3-5; VEREDA DEL ABRIL, A., *Microcréditos y desarrollo*, Fundación Iberoamericana para el Desarrollo, Madrid, 2001, p. 129.

<sup>2</sup> En el *Annual Report* 1983 del *Grameen Bank* se expusieron los orígenes de este banco: “*Grameen Bank Project was born as an action-research project in Chittagong University in August, 1976 [...]. In September, 1983, Grameen Bank Project was converted into a specialized bank for the poor with a paid-up capital of Tk. 3 crore, and authorized capital of Tk. 10 crore.*”

<sup>3</sup> SEWA: *Self Employed Women’s Association*: [http://www.sewa.org/About\\_Us.asp](http://www.sewa.org/About_Us.asp) (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>4</sup> Referencia a *Grameen Bank* y a *Acción Internacional* como las dos IMFs pioneras, a las que se uniría en 1984 en Bolivia Finca Internacional, constan, por ejemplo, en: STOCCO, E.; GOIZUETA, J., *Las microfinanzas: una comparativa en siete regiones del mundo*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, enero 2011, p. 3; donde, de manera breve, se alude a los primeros antecedentes en pp. 3, 16.

<sup>5</sup> Vid. CONVERGENCES 2015, “A brief history of microfinance”, *Microfinance barometer 2011*, 2ª ed., 2011, p. 2. Para más información sobre los *Monti di Pietà*, como origen antiguo de la idea moderna de las instituciones microfinancieras, léase: ANDREONI, A.; PELLIGRA, V., *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*, Il Mulino, Saggi, 2009, pp. 68-70.

a una extendida situación de impagos producida a finales de 1990— en el *Grameen Bank II*, con una estructura bancaria más flexible con sistemas de pagos diferidos, variables y escalonados<sup>6</sup>. Sea en su primera fase o sea en la segunda, el *Grameen Bank* se moldea como un Banco inusual en el que los microprestatarios (*rectius*, microprestatarias)<sup>7</sup> son sus socios-accionistas<sup>8</sup>, quienes actúan agrupados (en reducidos *groups lending* de cinco a ocho personas) bajo la extendida y conocida metodología de los “grupos solidarios”<sup>9</sup>. La senda iniciada por el primigenio *Grameen Bank* sería seguida pronto, en 1984 en Bolivia, por Finca Internacional, bien que recurriendo a la modalidad agrupacional (de treinta a cincuenta personas de promedio) de los “bancos comunales”<sup>10</sup>.

Desde que nacieran hace cuatro décadas, las IMFs han gozado de una imparable progresión, al tiempo que de una continuada transformación que ha afectado a la forma jurídica bajo la que operan. Entidades sin ánimo de lucro, como fundaciones o asociaciones, actuando a modo de organizaciones no gubernamentales (ONGs) con fines generales o estrictamente financieros, han desarrollado un papel crucial en el arraigo y desenvolvimiento de las microfinanzas con el propósito último de demoler la lacra de la pobreza<sup>11</sup>. Son estas entidades sin ánimo lucrativo

<sup>6</sup> Para los pormenores, vid., *ad ex.*, BORNSTEIN, D., *Cómo cambiar el mundo. Los emprendedores sociales y el poder de las nuevas ideas*, 2ª ed., Debate, Barcelona, mayo 2005, p. 326; LACALLE CALDERÓN, M. (et al.), “El Banco Grameen”, *Foro de Microfinanzas*, nº 8, febrero 2007, 95 pp.

<sup>7</sup> El desarrollo de este instrumento microfinanciero lo ligó el profesor YUNUS mayoritariamente a las mujeres por considerarlas mejores administradoras y capaces de convertir el dinero prestado en “moneda” para salir de la miseria. Vid. CHOWDHURY, N. I., “El viaje del microcrédito: su coherencia, logros y futuro”, en FERRER RIQUELME, J.; GINÉS VILAR, M. (ed.), *Experiencias internacionales sobre microfinanzas. Manual del microcrédito*, Publicaciones de la Universidad Jaume I, Castellón de la Plana, 2010, pp. 80-81; YUNUS, M., *El banquero de los pobres. Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*, Paidós, Barcelona, 2008, p. 14; YUNUS, M., *¿Es posible acabar con la pobreza?*, Universidad Complutense, Madrid, 2006, p. 39. Como da cuenta la noticia de prensa aparecida en el periódico El País el 4 de marzo de 2011 “Un sistema que prima a la mujer”, YUNUS “se dio cuenta de que las mujeres no solo eran mucho más fiables a la hora de devolver el dinero, sino que eran infinitamente más responsables en el uso que hacían de él”. “Hoy solo el 3% de los que se benefician de los préstamos de *Grameen* son hombres”. Vid. ARGANDOÑA, A., “La dimensión ética...”, *op. cit.*, p. 8. “Las razones convencionales para orientarse hacia las mujeres” fue la rúbrica con la que se tituló el recuadro de la página 10 de la citada Comunicación de la Comisión europea sobre la microfinanciación y la reducción de la pobreza, poniéndose hincapié en la responsabilidad, la preocupación por el bienestar de la familia, el cuidado en el reembolso del microcrédito y la eficacia en la colaboración en pequeños grupos de microprestatarias. “Mujer y microcrédito se unen en un único binomio de respeto mutuo y estrecha colaboración”. “Mujer y microcrédito han quedado vinculados para siempre”, comentaría, como atestiguan las cifras, ABBAD SORT, M., *Microcréditos: préstamos a la dignidad*, Icaria, Barcelona, septiembre 2010, p. 49. A escala mundial el 74% de las personas microprestatarias eran mujeres en 2010, según datos obtenidos en: *MIX Market and State of the Microcredit Summit Campaign Report 2010* y reflejados en: CONVERGENCES 2015, “In numbers. Microfinance in the world today”, *Microfinance barometer 2011*, 2ª ed., 2011, p. 3.

<sup>8</sup> “El *Grameen Bank* es inusual [...]. Sus dueños son realmente los prestatarios que, en su calidad de accionistas, eligen nueve de los trece miembros de la junta directiva”, comentaría YUNUS, M., entre otros trabajos, en: *Las empresas sociales. Una nueva dimensión del capitalismo para atender las necesidades más acuciantes de la humanidad*, Paidós, Madrid, febrero 2011, pp. 12, 42; *¿Es posible...*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>9</sup> La actividad microfinanciera a través de pequeños *groups lending*, integrados entre cinco y ocho personas y supervisados por jefes de centro, continúan en vigor en el *Grameen Bank*.

<sup>10</sup> Vid. *supra* la nota a pie de página nº 4.

<sup>11</sup> Así, CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP), *Transforming NGO MFIs: critical ownership issues to consider*, nº 13, June 2008, p. 17. Diez años atrás la reseñada Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo titulada “microfinanciación y reducción de la pobreza” comenzaba (en p. 3) manifestando que “la [Unión Europea] y los Estados miembros han reconocido que la microfinanciación, que aplican principalmente las ONG, puede ser un instrumento importante para la lucha contra la pobreza”.

las que mayor grado de consolidación y extensión han venido ocupando en Latinoamérica y el Caribe, Asia del sur, Asia oriental y Pacífico, Oriente medio y norte de África<sup>12</sup>. En sentido restringido, son ellas las IMFs propiamente dichas. Las opciones, no obstante, desbordan esta inicial configuración no lucrativa. Entes corporativos con ánimo de lucro, como las sociedades mercantiles, también son hoy formatos jurídicos por medio de los distribuir recursos económicos de dimensión micro a las personas más necesitadas para el ejercicio de una actividad comercial con la que cubrir sus necesidades vitales. No se "cierra el abanico" todavía. Allí donde el nivel de acceso a los servicios financieros es escaso, existen redes de corresponsales no bancarios (dentro del *branchless banking*), esto es, intermediarios no financieros tales como tiendas, farmacias, quioscos o supermercados, mediante los que actúan las IMFs para ampliar su cobertura financiera a zonas alejadas geográficamente, fundamental aunque no exclusivamente, en distintas regiones de Latinoamérica<sup>13</sup>. Se trata de ir a la búsqueda y el encuentro de nuevos canales de distribución para la población menos bancarizada<sup>14</sup>. El "abanico se abre" aún más. Visto desde el más amplio de los sentidos, las entidades de crédito, directa o indirectamente a través de filiales, se han ido introduciendo con vigor en este sector en tiempos más recientes<sup>15</sup>. Este brío ha desembocado en la "bancarización" de la microfinanciación<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Conforme a los datos publicados en 2011 por *MIX Market*, con información registrada en junio de 2010 por más de mil ochocientas instituciones, según resumen extraído de: STOCCO, E.; GOIZUETA, J., *Las microfinanzas...*, op. cit., p. 4.

<sup>13</sup> Es el caso destacado de Colombia. Al respecto, fue de interés el relato de MOYA, C. –del denominado "Banco de las oportunidades– en su ponencia: "Una política para promover el acceso a servicios financieros buscando equidad social", UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance. Panel: the overall policy context for enabling inclusive finance*, UNCITRAL, Vienna, 12 January 2011. Según noticia de la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República de Colombia en febrero de 2008 estaban contabilizados tres mil cuatrocientos cuarenta y seis corresponsales no bancarios (regulados por Decreto nº 2233 de 2006), de los cuales tres mil doscientos cincuenta y uno eran del Citibank. Datos posteriores confirmaban cómo el crecimiento había sido de un setenta y dos con seis por ciento, pasando de cinco mil seiscientos diecisiete en diciembre de 2009 a nueve mil seiscientos noventa y ocho en el mismo mes de 2010, conforme a las cifras del Banco de las Oportunidades. Colombia no fue un caso aislado. En general, en Latinoamérica consiguió un gran potencial la práctica de actuar a través de los corresponsales no bancarios. Vid., ad ex., GARCÍA ALBA, J. (coord.), *Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina*, Ariel; BID, Barcelona, 2009, pp. 27, 31, 42, 87-89, 116-118; WHEATLEY, J., "Small is beautiful for Latin America's pioneers", *Financial Times*, 27 february 2009, p. 18.

<sup>14</sup> Vid. GARCÍA ALBA, J. (coord.), *Telefonía móvil...*, op. cit., p. 42.

<sup>15</sup> Por lo que hace a la introducción de la banca en el sector de las microfinanzas y al vigoroso impulso que estas entidades han proporcionado, así como a sus ventajas e inconvenientes, léase, en extenso: FERRERO FERRERO, I.; MUÑOZ TORRES, M<sup>a</sup> J.; FERNÁNDEZ IZQUIERDO, M<sup>a</sup> A., "Contextualización del microcrédito en el sistema bancario mundial", en FERRER RIQUELME, J.; GINÉS VILAR, M. (ed.), *Experiencias internacionales sobre microfinanzas. Manual del microcrédito*, Publicaciones de la Universidad Jaime I, Castellón de la Plana, 2010, pp. 97-120. Ejemplo nacional es el de Filipinas –galardonado (en segunda posición) por el *Economist Intelligence Unit's Global Microscope on Microfinance*– donde, al principio, tan solo veinte instituciones actuaban en el campo de la microfinanciación, mientras que después superaron los dos centenares, de las que aproximadamente el sesenta por ciento son bancos y el resto cooperativas y ONG. Vid. CABRAL JIMÉNEZ, E., "The microfinance and inclusive finance agenda: the BSP experience", UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance. Panel: the overall policy context for enabling inclusive finance*, UNCITRAL, Vienna, 12 January 2011.

<sup>16</sup> La Nota de la Secretaría de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional titulada "la microfinanza y el desarrollo económico internacional, fechada el 29 de abril de 2010, señaló que "la banca comercial se ha ido introduciendo, durante los últimos diez años, en el sector de la microfinanza, debido en parte al deseo de diversificar sus actividades, y en parte a las perspectivas de rentabilidad y de rápido crecimiento de este sector". En torno a la amenaza que supone la denominada "bancarización" para los más pobres, léase, de modo breve, DURÁN NAVARRO, J. (coord.), "Conclusiones del primer encuentro nacional de microfinanzas y reflexiones sobre los principales elementos de discusión", *Foro de Microfinanzas*, nº 15, julio 2011, pp. 18, 35.

## 2. EFECTOS DE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN DEL “NON BANK-BASED MODEL” EN LOS SECTORES SEMI-FORMAL E INFORMAL DE LAS MICROFINANZAS

Bancos comerciales, bancos rurales, cooperativas de ahorro, uniones de crédito, instituciones financieras no bancarias y ONGs son las cinco categorías en las que el MIX Market clasifica, en función de su tipología jurídica, a las entidades otorgadoras de microcréditos<sup>17</sup>. Tal diversidad se concreta en Europa en bancos comerciales, cajas de ahorro, fundaciones de cajas de ahorro, compañías privadas, bancos microfinancieros, uniones de crédito e instituciones microfinancieras no bancarias<sup>18</sup>. *A priori*, no tendría por qué plantear inconveniente alguno la actuación a través de tan dilatada gama de entidades, bancarias y no bancarias, comerciales y no comerciales. *A contrario*, la conjunción del “bank-based model” con el “non bank-based model”, lucrativo y no lucrativo, tendría que ser un elemento a favor de un óptimo desenvolvimiento de la microfinanciación a escala europea y mundial. *Ab initio*, cuanto mayor número y mayor variedad de instituciones actúen, mayores posibilidades habrá de realizar la efectiva inclusión en el sistema microfinanciero de quienes sufren la exclusión del sistema financiero<sup>19</sup>. Este acceso permite crecimiento, desarrollo, calidad y oportunidades para los más desamparados, convirtiéndose en un mecanismo para batallar contra su situación de desarraigo<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Con datos de MIX (Microfinance Information Exchange) Market 2011, que extraemos a partir del siguiente estudio en: STOCCO, E.; GOIZUETA, J., *Las microfinanzas...*, op. cit., p. 4, donde queda reflejado que en el África subsahariana, Europa central y Asia central eran las instituciones financieras no bancarias la modalidad predominante, mientras que en el resto del mundo predominaban las ONGs. Así, en el África subsahariana estaban implantadas sesenta y ocho de estas instituciones. De acuerdo a los datos recogidos en: MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE (MIX); CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP), *Eastern Europe and Central Asia 2009. Microfinance Analysis and benchmarking Report*, february 2010, p. 5, en Europa oriental y Asia central tanto las instituciones financieras no bancarias como las uniones de crédito eran los formatos más extendidos: cerca de siete mil eran uniones de crédito de un total de ocho mil doscientos ochenta y seis proveedores de servicios microfinancieros mientras que las instituciones financieras no bancarias habían experimentado un incremento del 26% en un año por su proliferación en el Asia Central.

<sup>18</sup> Anexo 5 (p. 22) de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo” (COM (2007) 708 final/2, 20 diciembre 2007, *corrigendum*; COM (2007), 0708 final, 13 noviembre 2007).

<sup>19</sup> MORRISON, D., “Microfinance and the Millennium Development Goals: the way forward”, en UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance. Panel: Financial inclusion and poverty reduction: the role of financial inclusion in achieving the Millennium Development Goals*, UNCITRAL, Vienna, 12 January 2011, p. 4, pondría el acento en que “financial inclusion is one of [the] factors that [...] are critical to accelerate progress towards the MDGs [Millennium Development Goals]”.

<sup>20</sup> El profesor KOZOLCHYK, B., “El crédito comercial y su efecto en la disminución de la pobreza”, *DN*, nº 199, abril 2007, p. 7 (también publicado en: *Foro de Derecho Mercantil*, 2007) –tomando datos del estudio realizado, en diciembre de 2004, por ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Enhancing the fight against poverty in Asia and the Pacific. The poverty reduction strategy of the Asian Development Bank*, december 2004, p. 6– comentaría que “se ha comprobado que las oportunidades financiadas correctamente para el auto-empleo hacen una importante contribución a la disminución del índice de pobreza” y que “los programas que promueven a las micro-empresas se han convertido en efectivos combatientes de la pobreza”.

El problema no está en la forma jurídica adoptada<sup>21</sup>. El problema surge cuando se constata cómo en algunos países no todas las entidades están registradas ni reguladas<sup>22</sup>. Frente al sector formal, se encuentra el sector semi-formal e informal<sup>23</sup>. En estos dos últimos, las que no se registran escapan de la regulación y supervisión. El escape no puede producirse para las bancarias porque operan bajo el cumplimiento de la estricta legislación bancaria (en términos de transparencia, gobierno corporativo, capital mínimo o reservas) y quedan bajo la supervisión y control de los correspondientes Bancos Centrales. El escape se puede dar, en cambio, en aquellas IMFs no bancarias que sin poder recibir depósitos u otros fondos reembolsables del público para conceder por cuenta propia créditos no son objeto de consolidación cautelar por parte de una entidad de crédito. En tal caso, no están obligadas a someterse a las estrictas exigencias legales aplicables a las entidades crediticias<sup>24</sup>. La ausencia de regulación, control y supervisión afecta a aquellas instituciones prestadoras de microcréditos que se mueven en la informalidad<sup>25</sup>. De este vacío pudiera derivar y, de hecho, ha derivado en determinados países abusos perjudiciales para los microprestarios<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Vid. VEREDA DEL ABRIL, A., *Microcréditos...*, op. cit., p. 138.

<sup>22</sup> Un veinte por ciento del total de la cartera del mercado latinoamericano microcrediticio y un cuarenta por ciento de los clientes de los microcréditos son atendidos por entidades no reguladas, según las cifras, reflejadas a contrario, de: STOCCO, E.; GOIZUETA, J., *Las microfinanzas...*, op. cit., p. 10; usando datos de: PEDROZA, P. A., *Microfinanzas en América Latina y el Caribe: el sector en cifras*, Banco Interamericano de Desarrollo, USA, 2010.

<sup>23</sup> Una tabla (2.1) sobre la tipología de las instituciones en el sector de las microfinanzas contraponen el sector formal al semi-formal e informal en: STOCCO, E.; GOIZUETA, J., *Las microfinanzas...*, op. cit., p. 4, con datos recogidos de: HELMS, B., *Access for all: building inclusive financial system*, CGAP, Banco Mundial, Washington, 2006; LEDERWOOD, J., *Microfinance handbook. An institutional and financial perspective*, Banco Mundial, Washington 1999.

<sup>24</sup> En torno al marco de las IMFs europeas, estúdiense los comentarios reflejados en la página 8 de la citada Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo”. Por su parte, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria elaboró unas orientaciones para facilitar la tarea de los Estados de regular y supervisar las IMFs, pero solo en relación a aquellas que aceptan depósitos.

<sup>25</sup> Para los detalles de la situación de informalidad en la que actúan, bajo un vacío de supervisión y control estatal, un abundante número de IMFs en Colombia, léase: JARAMILLO, L.; YARURO, A. M<sup>a</sup>.; GÓMEZ, E., *Reporte de la situación actual del microcrédito en Colombia*, Banco de la República, junio 2014.

<sup>26</sup> En Filipinas muchas IMFs no han actuado bajo una reglamentación específica. Por ello, CABRAL JIMÉNEZ, E., “The microfinance...”, op. cit., denunció las negativas prácticas a las que esta situación podía conducir, entre otras, de malversación de fondos, al tiempo que instó la creación de un ambiente regulatorio y monetario adecuado. En cambio, en la India se publicó la *Micro-Finance Institutions (Development and Regulation) Bill 2012* que prohibió en su capítulo V que se ofrecieran servicios microfinancieros sin el oportuno registro de las IMFs, que pasaban a estar supervisadas por la RBI (*Reserve Bank of India*). Hasta la aprobación por la *Union Cabinet*, en mayo de 2012, de esta regulación muchas de las instituciones que operaban no estaban registradas. La necesidad de que todas ellas estuviesen registradas, reguladas y supervisadas se había tornado imperiosa para evitar situaciones lamentables y trágicas derivadas de las prácticas abusivas contra los microprestarios. Vid. UMARJI, M. R., “Financial inclusion: Indian experience; regulation of microfinance institutions”, en UNCITRAL, *International Colloquium on Microfinance*. Panel: “Legal and regulatory aspects of microfinance”, UNCITRAL, Vienna, 13 January 2011. “*Microcredit, miracle or disaster? Microfinance in crisis, Microcredit turns to tragedy*”, son algunos de los muchos titulares de notas de prensa que denunciaron la escalada de excesos, que condujeron hasta suicidios de los microprestarios, de algunas instituciones microfinancieras operativas en el Estado indio de Andhra Pradesh, conforme se recogió, por ejemplo, en: CONVERGENCES 2015, “For a return to more social microfinance”, *Microfinance barometer 2011*, 2ª ed., 2011, p. 1.

Frente a algunas IMFs que han hecho en el pasado “microfinanzas destructivas” la mayoría realizan en el presente “microfinanzas constructivas”. Para distinguir éstas de aquéllas es de alabar la creación del Sello de Excelencia en microfinanzas por su nivel de alcance a los pobres y su poder transformativo<sup>27</sup> que certifica, alienta y premia las buenas prácticas de gobierno. De aplaudir también es que los representantes del Sello de Excelencia, de la iniciativa sobre protección, transparencia y responsabilidad social de la *Smart Campaign*<sup>28</sup> y de los estándares universales del *Social Performance Task Force* (SPTF)<sup>29</sup> firmaran, en la reunión en 2012 de la SPTF en Jordania, una carta conjunta de estrategia común en este ámbito. A las anteriores, se añadiría en junio de 2013 para el territorio comunitario el “*European Code of Good Conduct for Microcredit Provision*”<sup>30</sup>. Teniendo como ámbito subjetivo de aplicación a los proveedores no bancarios de microcréditos este Código establece buenas prácticas en materia de gestión de riesgos, gobernanza, elaboración de informes<sup>31</sup> y relaciones con consumidores e inversores<sup>31</sup>.

Porque la pretensión última es el retorno a las microfinanzas sociales como “camino” recto y directo hacia la inclusión en la financiación –para allegar recursos y atemperar las necesidades básicas de la población más lastimada– hay que garantizar que los destinatarios de las principales medidas de promoción de la microfinanciación sean los microprestatarios. Su amparo nunca ha de suponer perjuicio para la sostenibilidad de las IMFs. Éstas, con independencia de cuál sea el modelo adoptado, bancario o no bancario, lucrativo o no lucrativo, tendrían que desplegar sus actividades dentro de un marco jurídico (además de económico-financiero) transparente y estable que potenciase su labor. Regulación adecuada más ética profesional es el sumatorio que habría de regir el ecosistema de las entidades bancarias y no bancarias que ofrecen microfinanzas para los más desfavorecidos del planeta. Siempre bajo estas premisas, la reglamentación aplicable a las no bancarias y no lucrativas debiera ser proporcional a sus elevados riesgos y costes<sup>32</sup>, con el fin de garantizar su sostenibilidad y no coartar la oferta microcrediticia<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Del Sello de Excelencia se habló con detalle en la sesión plenaria “Más allá de servicios financieros “éticos”: la creación de un Sello de Excelencia en microfinanzas por su nivel de alcance a los pobres y su poder transformativo” de la V Cumbre Mundial del Microcrédito, en Valladolid, el 14 de noviembre de 2011. Para su lectura: DALEY-HARRIS, S., “Seal of excellence for poverty outreach and transformation in microfinance”, *Microfinance Focus*, special edition, 2011, pp. 14-15; MAES, J. P.; REED, L. R., *Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito 2012*, Campaña de la Cumbre del Microcrédito, Washington, 2012, pp. 18 y ss.; SINHA, F., “Beyond “ethical” financial services: developing a seal of excellence for poverty outreach and transformation in microfinance”, en DALEY-HARRIS, S.; AWIMBO, A. (ed.), *New pathways out of poverty*, Kumarian Press, EE.UU., 2011, pp. 1-52.

<sup>28</sup> Léase *infra* la nota a pie de página nº 96.

<sup>29</sup> Vid., *verbigratia*, SINHA, F., “Beyond “ethical” financial services...”, pp. 10 y ss.

<sup>30</sup> El texto completo del Código de conducta se encuentra disponible, en idioma español, en la siguiente URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/doc/code\\_bonne\\_conduite\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/doc/code_bonne_conduite_es.pdf) (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>31</sup> Según indica el Código de conducta al comienzo de la página 10.

<sup>32</sup> Como quedara expuesto en CONVERGENCE 2015, “What has been to regulate the microfinance sector?”, *Microfinance Barometer 2011*, 2ª ed., 2011, p. 6, “In proportional terms, a microloan costs more to manage than a larger loan [...] and is more expensive than a bank loan”.

<sup>33</sup> En esta dirección se pronunció la Comisión europea en la página 8 de la Comunicación reseñada *supra* en la nota a pie nº 18.



### 3. NECESIDAD DE CONCEPTUAR Y REGULAR EN ESPAÑA A LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS

El sistema europeo está "teñido" por la anunciada bancarización. Bancos comerciales, cooperativas de crédito y cajas de ahorro son las entidades predominantes en la actividad de concesión de microcréditos a microempresas<sup>34</sup>. Si Alemania es un ejemplo típico de este sistema<sup>35</sup>, también lo es España. Aquí la operativa de concesión de microcréditos ha estado restringida a las entidades de crédito, quienes han buscado y encontrado el apoyo, como intermediarias, de las ESAM, esto es, de las Entidades Sociales de Apoyo al Microcrédito<sup>36</sup>. Como organizaciones no gubernamentales de ayuda a la inclusión financiera de los excluidos, ha habido fructíferas experiencias de colaboración de estas ESAM con las instituciones financieras públicas y, en particular, con el Instituto de Crédito Oficial o, en acrónimo, ICO llevando a cabo políticas sociales de microcréditos<sup>37</sup>. También las ha habido con las entidades crediticias privadas, quienes fueron ganando mayor protagonismo al abarcar mayor terreno en la parcela microcrediticia. Mientras la excepción la representó la aparición meramente testimonial en las finanzas inclusivas de determinados bancos *stricto sensu* durante el período de 2002 a 2004<sup>38</sup>, la regla general

<sup>34</sup> Vid. EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report. The regulation of microcredit in Europe*, Bruselas, abril 2007, pp. 9 y ss.; aunque también entidades no bancarias puedan prestar en países como Bélgica, Bulgaria, República Checa, Francia, Rumanía, Suecia o Reino Unido.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>36</sup> Un estudio monográfico sobre las ESAM se recogió en: RICO GARRIDO, S. (et al), "Las Entidades Sociales de Apoyo al Microcrédito: su papel en la concesión de microcréditos en España", *Foro de Microfinanzas*, nº 3, pp. 7 y ss.

<sup>37</sup> Aparte de las entidades de crédito privadas, el ICO, como entidad crediticia de carácter público, abrió desde 2003, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), líneas específicas de microcréditos sin garantías y a tipos de interés más bajos que los habituales en el mercado financiero, a modo de ayudas públicas en forma de créditos blandos o preferenciales. Para su verificación, atiéndase a: MARTÍNEZ ESTÉVEZ, A., "El programa de microcréditos del ICO", *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 84, 2005, pp. 25-42; ORTIZ GARCÍA-MIGUEL, C., *El microcrédito. Estudio de su viabilidad y necesidad de desarrollo en el sistema financiero español*, pp. 8-9. Asimismo, acerca del esquema del microcrédito del ICO léanse los apuntes vertidos en el epígrafe 2.4 del Capítulo 1 del siguiente trabajo: GUTIÉRREZ NIETO, B., *La financiación socialmente responsable. El microcrédito en España*, Thomson-Civitas, ICO, Navarra, 2005, pp. 68-79. En su faceta exterior también el ICO vino actuando, si bien como agente financiero, a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Básico en el Exterior (FCM) –regulado por el Real Decreto 741/2003, de 23 de junio (BOE nº 170, 17 julio 2003, pp. 27839-27841 [RCL 2003, 14321])– de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), contribuyendo a que nuestro país se convirtiera en uno de los mayores donantes multilaterales de microcréditos en el mundo. Por lo que hace al FCM, léase: VEREDA DEL ABRIL, A., *Microcréditos...*, op. cit., p. 99. Una nueva etapa en materia de microcréditos para la cooperación internacional se lanzó en 2011 –tras la aprobación por Ley 36/2010, de 22 de octubre– con el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que sustituyó, con mayor ancho de miras, al FCM. Sobre la etapa iniciada por el FONPRODE, se recomienda leer, verbigracia: CASCANTE, R., "Las microfinanzas en la agenda de la cooperación pública española para el desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº extraordinario, 2011, pp. 83-88; MARTÍN CARRETERO, J. M., "El FONPRODE y el futuro de la inclusión financiera desde la cooperación española", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº extraordinario, 2011, pp. 23-27; MONEDERO, J. A., "La cooperación española en materia de microfinanzas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº extraordinario, 2011, pp. 99-104.

<sup>38</sup> Vid. PÉREZ, C. "La sostenibilidad del sector microfinanciero español", *Foro de Microfinanzas*, nº 15 (DURÁN NAVARRO, J. (coord.), "Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de Microfinanzas y reflexiones sobre los principales elementos de discusión"), julio 2011, p. 47.

ha sido el otorgamiento de microcréditos por parte de las cajas de ahorro, como instituciones de naturaleza privada con finalidad social cuyos orígenes históricos arraigan en los Montes de Piedad<sup>39</sup>.

Con la intermediación y el apoyo de las ESAM públicas o privadas, las cajas de ahorro fueron concediendo durante una década microcréditos a personas de colectivos desfavorecidos que pretendían iniciar o ampliar su negocio. Sin la exigencia apenas de intereses<sup>40</sup> ni comisiones y sin garantías reales o personales<sup>41</sup>, el único requisito solicitado fue poner a disposición de las cajas de ahorro los *business plan* que permitieran efectuar un correcto y riguroso análisis de la viabilidad de los proyectos empresariales<sup>42</sup>. El hecho de que pudieran otorgarlos a bajas tasas de interés vino derivado, en gran parte, de la posibilidad de compensar internamente los altos costes y riesgos asociados a su sección "micro" con los beneficios alcanzados dentro de la sección "macro", que es una posibilidad con la que no cuentan las instituciones que en otras lindes geográficas se dedican en exclusiva a las microfinanzas. Si la legislación española abriera el camino para que las ESAM pudieran transformarse en IMF's propiamente dichas (con capacidad directa de concesión de microcréditos previa obtención de recursos propios y ajenos), habría que observar si los elevados riesgos y costes inherentes al campo microfinanciero, no pudiendo ser objeto de aquella compensación interna por la especialización de las IMF's a las microfinanzas, se repercutirían en la clientela a través de una destacada subida del precio. Sería éste un riesgo que la normativa habría de saber atajar<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> En torno a las cajas de ahorro como impulsoras del microcrédito en España, se lee con interés el siguiente documentado trabajo: LACALLE CALDERÓN, M.; RICO GARRIDO, S., "Microfinanzas en España: impacto y recomendaciones a futuro", *Foro Microfinanzas*, nº 18, enero 2012, pp. 11 y ss. Dentro de las fronteras europeas, en torno al papel microcrediticio de los "savings banks", sirva referenciar a: EUROPEAN SAVINGS BANK GROUP, *Microcredit in Europe: the experience of savings Banks*, European Savings Bank Group, march 2006.

<sup>40</sup> Por poner un ejemplo: la media de los tipos de interés de los microcréditos en España en 2008 rondó el cinco por ciento, siendo la cuarta menor media de los países de la Unión Europea, solamente por encima de las tasas de Bélgica, Suiza y Finlandia, conforme a los datos y el gráfico nº 21 (p. 59) plasmados en: AA.VV., "Microcréditos en la Unión Europea", *Foro de Microfinanzas*, nº 11, septiembre 2009.

<sup>41</sup> Según relató GUTIÉRREZ NIETO, B., *La financiación...*, op. cit., p. 123, "Acción Solidaria contra el Paro constituye la primera experiencia de microcrédito puesta en marcha en España", como organización no bancaria que intermedia en microcréditos sin intereses y sin garantías. Asimismo, FIDEM (Fundación Internacional de la Mujer Emprendedora) creó, en 1999, la primera línea de microcréditos con la Generalitat de Cataluña y el Instituto Catalán de Finanzas. Por su parte, la entidad de crédito pionera en España en el terreno del microcrédito fue Caixa Colonya. A finales de 1999, Caixa Colonya inició el Proyecto *L'Estalvi Ètic*, mediante la creación de una libreta a la vista de "ahorro ético", que propició que el capital se destinase a microfinanciar proyectos con una "marcada finalidad ética solidaria". Inmediatamente siguieron sus pasos de concesión de microcréditos, con criterios más amplios, otras cajas de ahorro directamente o a través de fundaciones como, por ejemplo, la Fundación CajaGranada Desarrollo Solidario; la Fundación Solidaria de la BBK; la Fundación Un Sol Món, dependiente de la Obra Social de Caixa Catalunya; Caixa Galicia; o el Banco social de La Caixa (hoy Caixabank), MicroBank (en colaboración con el FIDEM).

<sup>42</sup> Como bien comenta IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., *El contrato de microcrédito*, Navarra: Thomson Reuters - Civitas, 2015, p. 21, "pese a no condicionarse la concesión de los fondos a la solvencia del deudor, el análisis de viabilidad de su negocio existe, y además es mucho más riguroso y exhaustivo que el realizado en la banca tradicional".

<sup>43</sup> Vid. *infra* el subepígrafe V.2.

Acabamos de plantear la hipótesis de una regulación *ad hoc* para las ESAM reconvertidas en IMFs porque a nadie escapa que las cajas de ahorro han seguido un intenso proceso de reestructuración o redimensionamiento, saneamiento y transformación o desaparición<sup>44</sup> que se ha traducido en un casi desértico panorama microfinanciero en España a partir de 2008-2009<sup>45</sup>. Ante esta desoladora situación, emerge la urgencia de acoger en nuestro sistema jurídico interno el concepto (aun inexistente) de "instituciones microfinancieras" propiamente dichas, de ampliar y reformular su caracterización hacia formatos no bancarios y de regularlas de modo específico aportando seguridad jurídica para el fuerte impulso del sector<sup>46</sup>. Tal

<sup>44</sup> El proceso inicial de reestructuración se vio favorecido por el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (BOE nº 155, 27 junio 2009, pp. 53194-53212 [RCL 2009, 10575]), que creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Desde entonces, se fue dictando la siguiente serie encadenada de normativa al respecto: Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros (BOE nº 169, 13 julio 2010, pp. 61427-61457 [RCL 2010, 11086]; rect. BOE nº 173, 17 julio 2010, p. 63091 [RCL 2010, 11425]); Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero (BOE nº 43, 19 febrero 2011, pp. 19213-19239 [RCL 2011, 3254]; rect. BOE nº 49, 26 febrero 2011, p. 22651 [RCL 2011, 3703]); Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de entidades de crédito (BOE nº 249, 15 octubre 2011, pp. 107985-107993 [RCL 2011, 16173]); Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero (BOE nº 30, 4 febrero 2012, pp. 9889-9913 [RCL 2012, 1674]); y Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (BOE nº 114, 12 mayo 2012, pp. 35110-35120 [RCL 2012, 6280]). Ello desembocó en una nueva normativa para las cajas de ahorro regida por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorro y fundaciones bancarias (BOE nº 311, 28 diciembre 2013, pp. 105878-105915 [RCL 2013, 13723]; rect. BOE nº 58, 8 marzo 2014, p. 21943 [RCL 2014, 2484]); desarrollada por el Real Decreto 877/2015, de 2 de octubre (BOE nº 237, 3 octubre 2015, pp. 89825-89833 [RCL 2015, 10636]), y por la Circular 6/2015, de 17 de noviembre, del Banco de España a las cajas de ahorro y fundaciones bancarias, sobre determinados aspectos de los informes de remuneración y gobierno corporativo (BOE nº 278, 20 noviembre 2015, pp. 109586-109632 [RCL 2015, 12529]).

<sup>45</sup> Donde el "oasis" vendría representado por la subsistente Microbank, con un porcentaje que supera el noventa por ciento del total de microcréditos nacionales concedidos en la actualidad. En 2015 Microbank concedió veintinueve mil trescientos veintinueve microcréditos a emprendedores, autónomos y microempresas, lo que supuso un incremento del quince por ciento respecto del año anterior, por un importe de más de doscientos once millones de euros, según noticia recogida por la Asociación Española de Microfinanzas. La BBK Fundazioa (con microcréditos BBK solidario), Cajastur, Fundación microfinanzas BBVA y algunas reconocidas ESAM (*Fundació privada per la promoció de l'autocupació de Catalunya* o CP AC, Mita-ONG, Banco Mundial de la Mujer, OMEGA, Trinijove o Valdocco) han venido manteniendo, no sin dificultades, sus programas. Otras muchas han cerrado sus "puertas" tras la unificación o desaparición de las cajas de ahorro. Así, han llegado a su fin líneas de microcréditos de Caixa Galicia, Caja Segovia, Fundación Un Sol Món o Fundación Caja Granada. Vid. LACALLE CALDERÓN, M.; RICO GARRIDO, S., "Microfinanzas en España...", op. cit., p.20; ORTIZ GARCÍA-MIGUEL, C., *El microcrédito...*, op. cit., pp. 9-12.

<sup>46</sup> En EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report...*, op. cit., p. 4, se indicó que: "National legislation should allow the operation of a range of financial institutions including non-bank microfinance institutions". Como recordaran LAZAR, A.; IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., "Los modelos francés y rumano de regulación societaria y contractual de las IMFs, y su proyección previsible en España", *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 1, diciembre 2014, p. 30: "En España no existe normativa específica para las IMFs. Las mismas se rigen por el modelo/reglas aplicables a las entidades financieras cuando adoptan formas bancarias o de entidad de crédito (por ejemplo banco), y por normas de Derecho civil cuando adoptan forma de organizaciones no gubernamentales (típicamente asociación o fundación). Debe precisarse que el régimen contable bancario especial y las exhaustivas reglas de supervisión bancaria son demasiado rígidas para este tipo de instrumento. Por ello, entre otras razones, se requiere un desarrollo normativo singular de las IMFs en España" (como también requieren en las conclusiones, p. 38). También en: ORTIZ GARCÍA-MIGUEL, C., *El microcrédito...*, op. cit., pp. 7-8, se abogó por la necesidad de "evolucionar y contar con una legislación que permita la aparición de instituciones microfinancieras para que las microfinanzas tengan un mayor alcance social y tengan mayor poder para crear microempresas y desarrollar un espíritu emprendedor". Los términos concretos de la propuesta de legislación que lanzó el Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española de la Asociación Española de Microfinanzas, a partir de lo acordado en el II Encuentro Nacional de Microfinanzas, celebrado en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid del 18 al 20 de abril de 2012, se plasmaron en: DURÁN NAVARRO, J., "Conclusiones", *Foro de Microfinanzas*, nº 20, marzo 2013, pp. 82-84.

necesidad enlaza con las ESAM: no con su actuación pasada y presente como intermediarias sino con la posibilidad futura de que nuestro Ordenamiento jurídico abra el camino para que se constituyan como IMFs<sup>47</sup>, una vez que este concepto sea interiorizado en España<sup>48</sup>, al modo en que lo ha sido en tantos otros Estados, también europeos<sup>49</sup>. Dentro de los linderos de la Unión Europea, Italia, Francia, Rumanía o Irlanda han abierto la vereda con una normativa que, con perfil directo o indirecto, regula a las IMFs<sup>50</sup>.

## 4. REGULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA: LA LEGISLACIÓN DE FRANCIA, ITALIA, RUMANÍA E IRLANDA

En Francia las IMFS no cuentan con una regulación específica, pero sí indirecta<sup>51</sup>, en tanto son consideradas como “*établissements de crédit*” y, en particular, como “*sociétés financières*”. Bajo esa calificación se restringe su capacidad de recibir depósitos y, sin embargo, se les aplica la supervisión prudencial bancaria en los términos del *Code monétaire et financier* (CMF), que para las IMFs se nos antoja excesiva<sup>52</sup>. Los excesos se mitigan con la excepción del artículo L511-6-5 CMF –revisado por el artículo 15 de la *Ordonnance n° 2014-559, du 30 mai 2014, relative au financement participatif*– desde donde se abrieron las “compuertas”<sup>53</sup> para que las asociaciones sin ánimo de lucro y las fundaciones concedieran microcréditos, bien mercantiles para microempresas o bien civiles para proyectos de inserción de personas físicas, a partir de

<sup>47</sup> De acuerdo a lo que se prevé en el marco de las actuaciones que ha venido llevando a cabo el Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española, explicado en: DURÁN NAVARRO, J., “El Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española”, *Foro de Microfinanzas*, n° 20, marzo 2013, pp. 6-11 y concretado en: DURÁN NAVARRO, J., “Conclusiones...”, op. cit., pp. 82-84.

<sup>48</sup> No habiendo aún un concepto legal de “IMFs”, remitimos a una aproximación doctrinal reciente vertida en: IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., “Derecho de sociedades y autonomía de la voluntad de las instituciones microfinancieras”, *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 3, junio 2015, p. 7: “personas jurídicas constituidas para prestar servicios financieros a clientes excluidos del sistema financiero o, por su falta de patrimonio, trabajo o conexiones sociales, con dificultades para acceder al crédito, en particular aquel destinado a propio emprendimiento”. La propuesta de un concepto legal lanzada por la Asociación Española de Microfinanzas se expondrá *infra* en el subepígrafe V.2.

<sup>49</sup> Como Francia, Italia, Rumanía o Hungría.

<sup>50</sup> Con una extensión y profundidad que en el presente estudio no es posible abordar, la doctrina ha analizado los sistemas francés y rumano en: LAZAR, A.; IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., “Los modelos francés y rumano...”, op. cit., pp. 27 y ss.

<sup>51</sup> Vid. LAZAR, A.; IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., “Los modelos francés y rumano...”, op. cit., pp. 30-32.

<sup>52</sup> Como antes se opinó en: *Ibidem*, p. 32.

<sup>53</sup> Por estas “compuertas” ha pasado ADIE (*association pour le droit a l’initiative économique*), como asociación sin ánimo de lucro representativa del sector en Francia que, además, fue promotora allí de la regulación microfinanciera. Vid., *ad ex.*, EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report...*, op. cit., p. 14; NOWAK, M., “El microcrédito en Francia. La experiencia de ADIE”, *Foro de Microfinanzas*, n° 20, mayo 2013, pp. 34 y ss.

los fondos propios y de los préstamos bancarios obtenidos y con la posibilidad de captación de depósitos (de más de dos años) para el reforzamiento de su solvencia financiera<sup>54</sup>. Todo ello cuenta con la habilitación del *Conseil d'Etat* y se halla bajo las condiciones de experiencia y normas prudenciales que inicialmente fijó el *Décret 2012-471, du 11 avril 2012, relatif à l'agrément et au contrôle des associations, fondations et sociétés autorisées à pratiquer certaines opérations de crédit*, en los artículos R518-57 a 518-64 CMF, luego modificadas por la *Loi 2013-672, du 26 juillet 2013, de séparation et de régulation des activités bancaires* y por el *Décret 2014-1315, du 3 novembre 2014*.

Para la península itálica, la modificación operada por el Decreto Legislativo número 141, de 13 de agosto de 2010, en el *Testo Unico Bancario*<sup>55</sup> referenció y reguló de modo expreso, en sus artículos 111 y 113, la actividad de prestación de microcréditos. El primero de los preceptos citados fue el encargado de configurar los formatos jurídicos adoptables por los *intermediari finanziari* que conceden microcréditos (*società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata e cooperativa*)<sup>56</sup>, los requisitos a cumplir (por ejemplo, de capital social u honorabilidad) y las clases de microcréditos a ofrecer: para el desarrollo de la iniciativa emprendedora y la inserción en el mercado de trabajo<sup>57</sup> o para afrontar situaciones de vulnerabilidad económica y social<sup>58</sup>. Pese a haber un articulado especial para los microcréditos, está "situado" en el seno de la legislación bancaria. Como "motor" para su crecimiento, el sector italiano se muestra favorable a la promoción de una normativa extra-bancaria específica<sup>59</sup>.

El caso rumano sería ejemplar por lo que hace al diseño de una legislación extra-bancaria ceñida a las instituciones y las actividades microfinancieras, pese a los serios altibajos por los que ha ido atravesando su aplicación práctica<sup>60</sup>. Los primeros antecedentes se remontan al año 2000, para luego ser revisados por la Ley 240 de junio de 2005, de entidades de

<sup>54</sup> Vid. LAZAR, A.; IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., "Los modelos francés y rumano...", op. cit., pp. 30-32.

<sup>55</sup> *Decreto Legislativo n° 385, 1 settembre 1993: testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (versione aggiornata al Decreto Legislativo 21 aprile 2016, n° 72)*.

<sup>56</sup> *Articolo 111.2.a) Testo unico bancario*.

<sup>57</sup> *Articolo 111.1.b) Testo unico bancario*.

<sup>58</sup> *Articolo 111.3 Testo unico bancario*. En torno a esta regulación microfinanciera italiana, léase: LAZAR, A.; IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., "Los modelos francés y rumano...", op. cit., pp. 33 y ss.; PIZZO, G., "La Ley del microcrédito en Italia: de la Ley bancaria a una legislación específica", *Foro de Microfinanzas*, n° 20, marzo 2013, pp. 42-46.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 44-46.

<sup>60</sup> En lo que a la legislación rumana en vigor se refiere, comentarían LAZAR, A.; IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., "Los modelos francés y rumano...", op. cit., p. 37, que "la experiencia de la regulación ha sido negativa debido a los casos de desviación de poder de los gestores públicos y a las ineficiencias dimanantes de un exceso de intervención administrativa".

microcrédito; completados por la Ordenanza gubernamental 28/2006; y derivados a la Ley 93/2009 sobre instituciones financieras no bancarias<sup>61</sup> con la demanda de unificar y estabilizar el sector financiero no bancario en su conjunto<sup>62</sup>. No obstante ser una regulación extra-bancaria, tanto la regulación presente como la pasada han sido acertadamente calificadas de “sobre-regulación”, en la consideración de que el registro y la supervisión ejercida por el Banco Nacional y el Ministerio de Finanzas de Rumanía adoptan un restrictivo esquema ideado para el sistema bancario que no toma en cuenta suficientemente las características y especialidades del sistema microfinanciero no bancario<sup>63</sup>. Sin desconocer esta reticencia, hay que poner el foco en que, aparte de recoger los requisitos mínimos de capital o el principio de protección de los acreedores para el ejercicio de la actividad, en lo que hace a la caracterización societaria de las IMFs, aquella Ley número 93 permite estructurarlas jurídicamente como asociaciones civiles, cuando son sin ánimo de lucro, o como sociedades comerciales, en caso de ser entidades lucrativas<sup>64</sup>.

Por su parte, Irlanda promulgó la *Microenterprise Loan Fund Act 2012*<sup>65</sup>. Formado con el propósito último de facilitar la prestación de microfinanciación a microempresas nuevas y maduras, el *Microenterprise Loan Fund* goza de naturaleza jurídica de carácter patrimonial y público y es administrado por la *Social Finance Foundation*<sup>66</sup>. Esta fundación fue constituida en julio de 2006 en estrecha colaboración entre el Gobierno irlandés y la industria bancaria, en virtud de la *Social Finance Initiative*, y viene dando desde enero de 2007 soporte financiero al sector social. En cumplimiento de la función que le compete como administradora del *Microenterprise Loan Fund*, la citada fundación actúa a través de su filial *Microfinance Ireland*<sup>67</sup>. La cooperación entre *Microfinance Ireland* y las *Local Enterprises Offices* está favoreciendo en la actualidad la solicitud y concesión de microcréditos para el establecimiento y desenvolvimiento de pequeños negocios.

<sup>61</sup> <http://lege5.ro/Gratuit/gezdimrxge/legea-nr-93-2009-privind-institutiile-financiare-nebancare> (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>62</sup> Sobre estos antecedentes legislativos, léanse los detalles plasmados en: DOICIU, M., “¿Es la legislación importante para el desarrollo del sector microfinanciero? Estudio de caso sobre Rumanía, *Foro de Microfinanzas*, nº 20, marzo 2013, pp. 47-41.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 50. En igual sentido, respecto de la Ley de 2005, vid. EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report...*, op. cit., p. 15, donde quedó manifestado que: “many practioners consider the [...] law as too expensive, bureaucratic and therefore restrictive”.

<sup>64</sup> Artículo 6 de la Ley 93/2009.

<sup>65</sup> *Microenterprise Loan Fund Act 2012*, nº 31 of 2012.

<sup>66</sup> Compañía formada y registrada bajo la *Companies Acts* de 25 de enero de 2007, según la definición que de ella contiene el artículo 2 de la *Microenterprise Loan Fund Act 2012*. Vid. <http://www.sff.ie/about-sff/> (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>67</sup> <http://microfinanceireland.ie/> (última consulta: 10 septiembre 2016).

## 5. PROPUESTA DE LEGISLACIÓN PARA LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN ESPAÑA

Tomando como guía algunas de las características de las descritas legislaciones internas de países europeos, así como las mejores prácticas recomendadas por el antedicho Código de conducta para la provisión de microcréditos en la Unión Europea<sup>68</sup>, abogamos por la aprobación de un marco normativo patrio para los microcréditos sociales a conceder por IMFs no bancarias y no lucrativas. La pretensión de la concesión de los microcréditos sociales por parte de las IMFS sitas *ad extra* del sector bancario sigue los lineamientos vertidos en el informe del Grupo de expertos de la Comisión europea sobre la regulación del microcrédito en Europa acerca de que las legislaciones de los Estados miembros deberían posibilitar que las operaciones microcrediticias fuesen llevadas a cabo por un amplio rango de instituciones financieras, incluidas las IMFs no bancarias<sup>69</sup>. De llegar a ser así en España, la actividad de concesión de microcrédito se ampliaría desde el "*bank-based model*" hasta el "*non bank-based model*".

Consideramos que el entorno legal pretendido para las IMFs propiamente dichas o *stricto sensu* dedicadas a las finanzas sociales aconsejaría estar situado al margen de la normativa de ordenación y supervisión de las entidades de crédito que contemplan la Ley 10/2014, de 26 de junio<sup>70</sup>, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero<sup>71</sup>. A nuestro parecer, el eventual sometimiento a esta regulación entrañaría una excesiva rigidez para unas IMFs no bancarias y no lucrativas que, sin poder captar depósitos del público, atienden y cumplen una función social. Su orientación social y su actividad no lucrativa resultan incompatibles con la naturaleza jurídica y la actividad lucrativa propia de las entidades de crédito<sup>72</sup>. Por consiguiente, se insiste en la aprobación de un marco jurídico especial, al margen de la regulación de ordenación y supervisión de las entidades de crédito.

Idéntico fundamento sustentado en la naturaleza social o inclusiva de las IMFs no bancarias y no lucrativas sirve para justificar su incompatibilidad con la categoría de los es-

<sup>68</sup> Vid. *supra* la nota a pie de página nº 30.

<sup>69</sup> Vid. *supra* la nota a pie de página nº 34 en lo que se refiere a la siguiente publicación: EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report...*, op. cit., p. 4.

<sup>70</sup> BOE nº 156, 27 junio 2014, pp. 49412-49549 (RCL 2014, 6726); rect. BOE nº 157, 28 junio 2014, p. 49755 (RCL 2014, 6761).

<sup>71</sup> BOE nº 39, 14 febrero 2015, pp. 12319-12398 (RCL 2015, 1455).

<sup>72</sup> Que la exclusión del ánimo de lucro de las IMFs propiamente dichas hace que su actividad resulte esencialmente incompatible con la bancaria, lo comentaría antes que nosotros IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., "Derecho de sociedades..."; op. cit., p. 7.

tablecimientos financieros de crédito (EFC), aunque sea sabido que estos EFC pueden ser entidades dedicadas a la concesión del crédito y aunque en el vecino país galo hayan sido legalmente configuradas así las IMFs, bien que con excepciones. Se recuerda que, a pesar de que en la primera regulación que de los EFC cobijó la disposición adicional primera de nuestra Ley 3/1994<sup>73</sup> no fueron categorizados legalmente como entidades de crédito, sí alcanzaron dicha categoría *lato sensu* con el apartado cuarto de la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre<sup>74</sup>; mantenida después con la aprobación del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, sobre su régimen jurídico<sup>75</sup>. Si continuara hoy el mantenimiento de esta categorización, hubieran sido extensivas las retenciones anteriormente vertidas en la hipótesis de que se hubiera querido encuadrar a las IMFs no bancarias entre los EFC y, por ende, aplicarlas la normativa propia de las entidades de crédito. En el contexto vigente, sin embargo, los EFC han perdido la consideración de entidades de crédito. Ello ha sido debido a la derogación que de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994 hace la letra d) de la disposición derogatoria de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial<sup>76</sup>. En la actualidad, por tanto, los EFC son entendidos como empresas que, sin ser entidades crediticias, se dedican con carácter profesional, entre otras, a la actividad de la concesión de préstamos y créditos, en la definición que de ellos contiene el artículo 6.1.a) de la Ley 5/2015. Ahora bien, en palabras del epígrafe segundo de su Exposición de Motivos, los EFC “pierden su condición de entidades de crédito, pero mantienen intacta su inclusión dentro del perímetro de supervisión y estricta regulación financieras”. Es, por ello, que sigue correspondiendo al Banco de España la función supervisora, de conformidad con lo establecido en el título III de la Ley 10/2014. Ley ésta que también los rige en lo relativo a la solvencia (con particularidades)<sup>77</sup>; participaciones significativas; incompatibilidades de altos cargos; y valoración de la idoneidad de sus miembros mediante los criterios y procedimientos de experiencia, honorabilidad y buen gobierno corporativo aplicables a las entidades de crédito<sup>78</sup>. Siendo así, nuestras retenciones persistirían si las IMFs que hicieran finanzas sociales llegaran a ser normativamente encuadradas entre los EFC.

<sup>73</sup> BOE nº 90, 15 abril 1994, pp. 11514-11526 (RCL 1994, 8489).

<sup>74</sup> BOE nº 312, 30 diciembre 1995, pp. 37519-37545 (RCL 1995, 27964).

<sup>75</sup> BOE nº 126, 24 mayo 1996, pp. 17629-17636 (RCL 1996, 11609).

<sup>76</sup> BOE nº 101, 28 abril 2015, pp. 36599-36684 (RCL 2015, 4607).

<sup>77</sup> Artículo 12, apartados 1 y 2, de la Ley 5/2015.

<sup>78</sup> Artículo 7.2 de la Ley 5/2015.



Sin la consideración ni de entidad de crédito ni de establecimiento financiero de crédito, la situación de la IMF podría asemejarse *mutatis mutandi* a la de una sociedad de garantía recíproca (SGR). El objeto social principal de las SGR es el de otorgar "garantías personales, por aval o por cualquier otro medio admitido en derecho distinto del seguro de caución"<sup>79</sup> y, aunque el artículo 6.1.d) de la Ley 5/2015 incluye entre las posibles actividades de los EFC la de concesión de avales y garantías, las SGR ni son entidades de crédito ni son establecimientos financieros de crédito<sup>80</sup>. Son un tipo especial de entidades financieras, supervisadas por el Banco de España, que cuentan con una normativa específica: la Ley 1/1994, de 11 de marzo<sup>81</sup>. También una normativa propia se procura desde estas líneas para las IMFs no bancarias, en armonía con la propuesta procedente del Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera de la Asociación Española de Microfinanzas que habrá luego ocasión de explicar.

Con un contexto legal particular *ad extra* del sector bancario y *ad intra* del tercer sector habría que asegurar unos mínimos estándares normativos<sup>82</sup>. La clave es hallar el equilibrio de la "balanza" en aras a alcanzar y mantener buenas prácticas microfinancieras<sup>83</sup>. En las palabras (que no han perdido vigencia) que la Comisión europea utilizara en 1998 en la Comunicación sobre "microfinanciación y reducción de la pobreza"<sup>84</sup> la reglamentación de promoción de la microfinanciación debería gestionar que las IMFs se gestionasen con arreglo a buenas prácticas. Además, el marco normativo que se precisa debiera estar caracterizado por los rasgos de la solidez, la sencillez y la flexibilidad sustentada en el principio de la autonomía de la voluntad<sup>85</sup>. Aunque la eventual fijación de reglas demasiado permisivas para las IMFs no bancarias pudiera agrandar el temor a desembocar en el aprovechamiento de la situación vulnerable de los microprestatarios, a buen seguro normas demasiado restrictivas, como son las normas bancarias, conducirían al ahogamiento del sector<sup>86</sup>. Se requiere, por ende, una reglamentación proporcionada y una supervisión

<sup>79</sup> En la determinación del artículo 2 de la Ley 1/1994, de 11 de marzo. Vid. *infra* nota a pie de página nº 81.

<sup>80</sup> LATORRE DÍEZ, J., *Regulación de las entidades de crédito en España*, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social, Madrid, 1997, pp. 26, 36; ZUNZUNEGUI PASTOR, F., *Derecho del Mercado Financiero*, Marcial Pons, Madrid, 3ª ed., 2005, p. 398, opinaron que las SGR carecían del reconocimiento legal de la condición de EFC, siendo un tipo especial de entidad financiera de carácter mutualista. Por su parte, QUIJANO GONZÁLEZ, J., "Los órganos de la sociedad de garantía recíproca", *RDS*, nº 15, 2000-2, p. 20, se hizo eco de la intensa asimilación conceptual entre las SGR y los EFC, pero sin llegar a identificar a aquéllas con éstos.

<sup>81</sup> BOE nº 61, 12 marzo 1994, pp. 8172-8183 (RCL 1994, 5925).

<sup>82</sup> Según se indicara expresamente en: EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report...*, op. cit., p. 5.

<sup>83</sup> Conforme apuntáramos previamente en: GARCÍA MANDALONIZ, M., "No es oro todo lo que reluce en las microfinanzas...", op. cit., p. 139.

<sup>84</sup> Página 14, subapartado 4.2.2.3: "Entorno reglamentario".

<sup>85</sup> Por lo que hace a la aplicación del principio de la autonomía de la voluntad a las IMFs sociales o propiamente dichas, léanse los apuntes escritos en: IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., "Derecho de sociedades...", op. cit., pp. 9 y ss.

<sup>86</sup> Vid. CLIFFORD CHANCE, "Key issues in microfinance legislation and regulation", *Client Briefing*, november 2011, p. 4.

administrativa especial y constante<sup>87</sup> que, previo registro también especial<sup>88</sup>, facilite armonía entre los riesgos, los costes y los beneficios. Habría que hacer hincapié en la denominada “reglamentación no prudencial” (sustentada en la protección del prestatario)<sup>89</sup>, sin desconocer, pero sin atender de manera particularizada a la “reglamentación prudencial”<sup>90</sup>, abordada en los revisados *Core Principles* del Comité de Basilea<sup>91</sup>. La “espinas dorsal” que habría de recorrer el sistema legislativo adoptable lo formarían la transparencia y la prudencia para adoptar prácticas responsables de inversión y para garantizar la protección de la clientela. Son las bases en las que se han apoyado el SPTF, el *Microfinance Transparency*<sup>92</sup>, los PIFF (*Principles for Investors in Inclusive Finance*)<sup>93</sup>, la “*Paris Appeal for responsible microfinance*”<sup>94</sup>, el Código Europeo de Buena Conducta para la provisión de microcréditos<sup>95</sup>, así como la *Smart Campaign* para elaborar sus siete *Client Protection Principles* (CPPs), adoptados en junio de 2011<sup>96</sup>; a saber: apropiado diseño de productos y canales de dis-

<sup>87</sup> “Es preciso un sistema de supervisión que establezca una vigilancia constante con respecto a los efectos de la reglamentación” de promoción de la microfinanciación, indicaría (en p. 14) la Comisión europea en su Comunicación sobre la microfinanciación y la reducción de la pobreza.

<sup>88</sup> Vid. IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., *El contrato...*, op. cit., pp. 42, 65, 108.

<sup>89</sup> La determinación y diferenciación entre la regulación prudencial y la no prudencial se delineó, a estos efectos, en: CLIFFORD CHANCE, “Key issues...”, op. cit., pp. 1-2. Además, ocupó la atención de LYMAN, T., “Recommendations for proportionate regulation and supervision on microfinance”, en UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance. Panel: Proportionate regulation and supervision of microfinance – key issues*, UNCITRAL, Vienna, 13 January 2011. Una adecuada descripción de ambos conceptos se redactó en la Nota de la Secretaría “La microfinanza y el desarrollo económico internacional” preparada para el cuadragésimo tercer período de sesiones de UNCITRAL: “La reglamentación prudencial tiene por objeto proteger al sistema financiero en su conjunto, así como la seguridad de los fondos depositados en toda institución financiera”. Por su parte, “la denominada “reglamentación no prudencial” [se ocupa] de regular las prácticas de gestión financiera, en particular [...] la protección del consumidor” (párrafos 12 y 13, p. 6). Dicha conceptualización se apoya en este documento: UNITED NATIONS, *Building inclusive financial sectors for development*, mayo 2006, p. 120 (E.06.IIA.3). También la reseñada Nota de la Secretaría se encargó (en su p. 5) de definir y distinguir la regulación prudencial de la no prudencial en términos similares. En ella, además, se hizo alusión (p. 8) a los principios de la reglamentación prudencial y no prudencial elaborados por CGAP en sus directrices “*Microfinance Consensus Guidelines*” sobre los “*Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*”.

<sup>90</sup> IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., *El contrato...*, op. cit., p. 38, concuerda en que “una regulación financiera de las IMF debería establecer requisitos distintos a los clásicos de la supervisión prudencial” (también en p. 41).

<sup>91</sup> Aludimos en el texto principal al *Basel Committee Report “Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision”*. Vid. CLIFFORD CHANCE, “Key issues...”, op. cit., pp. 1-2.

<sup>92</sup> Vid. <http://www.mftransparency.org/> (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>93</sup> Acerca de los PIFF, en el marco de los *United Nations Principles for Responsible Investment* (UNPRI), obsérvense unas breves anotaciones en: CGAP, “Responsible finance: putting principles to work”, *CGAP Focus Note*, nº 73, septiembre 2011, p. 13.

<sup>94</sup> Para un resumen de los detalles, léase: CONVERGENCES 2015, “The Paris Appeal for responsible microfinance”, *Microfinance Barometer 2011*, 2ª ed., 2011, p. 12.

<sup>95</sup> El Código de Buena Conducta para la provisión de microcréditos en la Unión Europea que promovió la Comisión Europea se divide en cinco secciones (relaciones con clientes e inversores, gobernanza, gestión de riesgos, normas en materia de notificación y sistemas informáticos de gestión) en las que destacan los principios de justo y transparente proceso de préstamo, evitación de sobreendeudamiento y transparencia para la protección del cliente.

<sup>96</sup> ROZAS, D., *Implementing Client Protection in Microfinance. The State of the Practice, 2011. A Report from the Smart Campaign*, noviembre 2011, 48 pp. Vid., de nuevo, <http://www.smartcampaign.org/> (última consulta: 10 septiembre 2016).

tribución; prevención del sobreendeudamiento; transparencia; determinación responsable de precios, términos y condiciones; justo y respetuoso trato del cliente; privacidad en el tratamiento de datos personales; y mecanismos para una adecuada resolución de las controversias.

Pese a no situarse en el sector bancario sino en el tercer sector, la normativa interna específica que desde estas líneas se reclama debiera cumplir las bases que sustentan el Derecho del mercado financiero, es decir, la transparencia; la protección del cliente-prestatario; la accesibilidad de las finanzas; pagos a corto, medio y largo plazo; unos tipos de interés razonables<sup>97</sup>; y ética profesional-financiera<sup>98</sup>. El sustento ha de ser el principio de finanzas responsables<sup>99</sup>. El acento de la normativa recalamos que tendría que ponerse en la protección del cliente, prohibiendo prácticas abusivas y garantizando la privacidad de sus datos personales; en la claridad para el cliente, en términos de transparencia de productos, condiciones o precios; en la eficaz y transparente gestión y rendición de cuentas; así como en el fomento de la resolución extrajudicial de las eventuales controversias<sup>100</sup>. Las finanzas "a escala micro" han de poder desenvolverse dentro de un óptimo y eficiente entorno regulador que propicie, del lado de la clientela, idéntico nivel de protección que el existente "a escala macro" con el fin de obtener un clima de confianza<sup>101</sup> y, del lado de las IMF's, un sistema de registro y supervisión especial con amplio margen para el principio de libre autonomía de la voluntad que, con sustento en la libre y leal competencia, conlleve mínimos costes legales, burocráticos y administrativos<sup>102</sup> para garantizar la seguridad jurídica sin merma de la sostenibilidad económico-financiera.

<sup>97</sup> Significativas son estas palabras del profesor KOZOLCHYK, B., "El crédito comercial...", op. cit., p. 6: "Es posible que la pobreza nunca pueda ser erradicada completamente, pero de lo que no debe haber duda es de que la pobreza sí puede disminuir de manera significativa mediante la utilización de herramientas jurídicas y económicas que hagan posible la obtención de crédito comercial y de consumo a tasas de interés razonables para la micro, pequeña y mediana empresa".

<sup>98</sup> Los miembros de la *European Microfinance Network* (EMN) suscriben un Código de Conducta (en la versión actualizada de 23 de junio de 2010) basado en los principales principios enunciados en el texto principal, fundamentalmente, en la protección del cliente. Vid. [http://www.emnconference.org/archives/data/file/section\\_qui\\_sommes\\_nous/approved-emn-code-of-conduct-oga-2010-final.pdf](http://www.emnconference.org/archives/data/file/section_qui_sommes_nous/approved-emn-code-of-conduct-oga-2010-final.pdf) (última consulta: 10 setiembre 2016).

<sup>99</sup> Abogando por unas microfinanzas responsables el 3 de mayo de 2011 se firmó y lanzó en París, en el marco del 4º *Annual Convergences 2015 Forum*, el "Paris Appeal for Responsible Microfinance" (<http://www.appeldeparis.org> [última consulta: 10 setiembre 2016]).

<sup>100</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo (IDB, en su acrónimo en inglés) elaboró, a finales de 2010, un documento para la articulación de una legislación general en materia de microfinanzas en Latinoamérica con las siguientes orientaciones o directrices: transparencia y claridad, protección de los consumidores y resolución de conflictos, además de un sistema de contabilidad unificado. Vid. NAVAJAS, S., "Effective regulation and supervision of microfinance operations", en UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance*. Panel: "Legal and regulatory aspects of microfinance", UNCITRAL, Vienna, 13 January 2011.

<sup>101</sup> Vid. LEFEVRE, A-F., "The overall policy context for enabling inclusive finance", UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance*. Panel: "The overall policy for enabling inclusive finance", UNCITRAL, Vienna, 12 January 2011.

<sup>102</sup> La necesidad de reducir costes legales, burocráticos y administrativos para las IMF's no bancarias se destacaría en: EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report...*, op. cit., p. 29.

## 1. Propuesta de formas jurídicas aptas para las instituciones microfinancieras en España.

En la búsqueda de la caracterización jurídica de las IMF's no bancarias y no lucrativas, las fundaciones y las asociaciones serían, a nuestro juicio, estructuras adecuadas. En otros países abundan las IMF's no bancarias de naturaleza fundacional o similar<sup>103</sup>. Aquí las fundaciones también serían formas jurídicas aptas<sup>104</sup> (las más aptas junto con las asociaciones de utilidad pública) para desarrollar actividades microfinancieras sin ánimo de lucro. Amén de que la Fundación del ICO abriera en 2008, en colaboración con la Fundación Cajasol (hoy Banca Cívica), un proyecto piloto de microcrédito<sup>105</sup>, fundaciones privadas, en su caso, dependientes o en cooperación con entidades de crédito han concedido (y siguen concediendo, aunque en escaso porcentaje por la limitada obtención de recursos suficientes) microcréditos para los más desfavorecidos de nuestra geografía<sup>106</sup>, con el sostén de la normativa general, nacional y autonómica, de fundaciones<sup>107</sup>. A partir de ahora se trataría de extender la actividad microcrediticia a una más amplia panoplia de fundaciones bajo el sustento añadido de la ansiada regulación microcrediticia.

Junto con la fundación, la asociación se alza en otro de los formatos jurídicos elegibles, por su aptitud, para una IMF sin ánimo de lucro<sup>108</sup>. Huelga recordar que las asociaciones son de muy diversa índole. Para diferenciar dentro de ese heterogéneo entramado asociativo, interesaría que la IMF fuese calificada como una asociación de utilidad pública, previo cumplimiento de las condiciones recopiladas en el artículo 32 de Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, regu-

<sup>103</sup> Estados europeos donde las IMF's adoptan, entre otras, la forma jurídica de fundación son Bulgaria, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido. Vid. EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report...*, op. cit., pp. 40 y ss.

<sup>104</sup> Vid. SERRANO, P., "Forma jurídica recomendada para instituciones microfinancieras", *Foro de Microfinanzas*, nº 20, marzo 2013, pp. 14-19.

<sup>105</sup> <http://www.fundacionico.es/index.php?id=114> (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>106</sup> Vid. *supra* nota a pie de página nº 41.

<sup>107</sup> Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones (BOE nº 310, 27 diciembre 2002, pp. 45504-45515 [RCL 2002, 25180]). Anótese que el 29 de agosto de 2014 el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Justicia, aprobaba un Anteproyecto de Ley de fundaciones para sustituir a la citada Ley de 2002.

<sup>108</sup> En contra se posicionaría SERRANO, P., "Forma jurídica recomendada...", op. cit., p. 13, por los siguientes motivos: "aunque se ajustaría al modelo que se quiere plantear [de IMF sin ánimo de lucro], habría que declararla específicamente de interés general para distinguirla de aquellas que únicamente buscan el interés de los miembros, y supondría adaptarse al régimen fiscal de las mismas. Adicionalmente plantea el problema de la complejidad a la hora de diferenciarse de otras asociaciones. [...] A esto hay que sumar que el proceso hasta la inscripción en el registro correspondiente es dilatado". Aun con estos condicionantes, en sus conclusiones (p. 19) considera que la IMF podría constituirse como asociación, aunque la fundación sería "la que mejor parece ajustarse al futuro deseable". Sin objeciones se planteó la posibilidad de que tanto las fundaciones como las asociaciones de utilidad pública pudieran otorgar microcréditos en la propuesta del régimen jurídico de los microcréditos que se aprobó en el Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española, tal cual se resume en: DURÁN NAVARRO, J., "Conclusiones...", op. cit., p. 83; y desarrollaremos *infra* en el subepígrafe V.2.

ladora del derecho de asociación<sup>109</sup>, y en el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, de procedimientos relativos a las asociaciones de utilidad pública<sup>110</sup>.

Tras la somera observación de la caracterización jurídica más óptima para las IMFs no bancarias y no lucrativas como fundación y asociación, procedería analizar (aunque no podamos detallar)<sup>111</sup> la viabilidad de la adopción de una forma jurídico-societaria<sup>112</sup>. Las sociedades mercantiles son uno de los moldes mediante los que operar previstos tanto en la Ley rumana de instituciones financieras no bancarias como en el *Testo Unico Bancario* italiano, si bien pensadas para las IMFs con ánimo de lucro.

Aunque en España la doctrina y jurisprudencia clásica<sup>113</sup> consideraron el fin lucrativo como causa y elemento caracterizador del contrato de sociedad con base en el tenor literal de los

<sup>109</sup> BOE nº 73, 26 marzo 2002, pp. 11981-11991 (RCL 2002, 5852). Se recuerda que el artículo 32 destaca, en su primera letra, que los fines estatutarios deben tender "a promover el interés [...] y ser, [...], de carácter cívico, de promoción de los derechos humanos, de asistencia social, de fomento de la economía social, de promoción del voluntariado social, de promoción y atención a la personas en riesgo de exclusión por razones sociales, económicas o culturales, y cualesquiera otros de similar naturaleza". Y, en la segunda letra, su tenor literal es el que sigue: "Que su actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines".

<sup>110</sup> BOE nº 11, 13 enero 2004, pp. 1067-1071 (RCL 2004, 615).

<sup>111</sup> Para mayor grado de detalle, puede leerse: GARCÍA MANDALONIZ, M., "Naturaleza jurídica del microcrédito y caracterización societaria...", op. cit., pp. 99-108, y la bibliografía al respecto allí citada; de donde tomamos ahora las anotaciones vertidas en este subepígrafe.

<sup>112</sup> "La ausencia de ánimo de lucro por parte de las IMF desaconseja, por inadecuada, todas las formas de sociedad mercantil", aseveraría sin cuestionamientos ni matices: SERRANO, P., "Forma jurídica recomendada...", op. cit., p. 19.

<sup>113</sup> La asociación *lato sensu* es el género del que la sociedad es la especie, comentaría URÍA, R., *Derecho mercantil*, 26ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 166. Una definición de lo que sea "sociedad" la ofreció el Código Civil en su artículo 1665: "La sociedad es un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias". De forma similar, el artículo 116 del Código de Comercio afirmó que es "el contrato [...], por el cual dos o más personas se obligan a poner en fondo común bienes, industria o alguna de estas cosas, para obtener lucro". A la vista de estas definiciones codificadas, la distinción entre la asociación en sentido estricto y la sociedad parecería residir en el ánimo de lucro. El profesor URÍA, R., *Ibidem*, pp. 166-167, se encargaría de manifestar que la sociedad mercantil es: "La asociación voluntaria de personas que crean un fondo patrimonial común para colaborar en la explotación de una empresa, con ánimo de obtener un beneficio individual, participando en el reparto de las ganancias que se obtengan". "De ahí que no puedan considerarse verdaderas sociedades mercantiles aquellas uniones de personas que no persigan un fin económico lucrativo [...] o que, aun procurando la obtención de ganancias, no se propongan la distribución de éstas entre los coasociados". El que acaba de ser descrito es el planteamiento clásico del concepto de "sociedad" que, siguiendo la orientación francesa, vertebró al ánimo de lucro en elemento esencial del contrato de sociedad, es decir, en principio configurador. Como causa o razón del contrato de sociedad (arts. 1275-1276 C.C.), se ha entendido por la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resolución de 2 de febrero de 1966, de 22 de noviembre de 1991 o de 25 de noviembre de 1997; así como por el Tribunal Supremo en tempranas sentencias de 11 de marzo de 1983, de 10 de noviembre de 1986, de 19 de enero de 1987, de 18 de noviembre de 1988, de 7 de abril de 1989 o de 19 de febrero de 1991 o en otras posteriores como la de 29 de noviembre de 2007. No falta tampoco en la actualidad autorizada doctrina (como los profesores J. I. FONT GALÁN y F. VICENT CHULIÁ) fiel a esta concepción del lucro como causa del contrato de sociedad.

textos codificados decimonónicos civil y mercantil, autorizadas voces<sup>114</sup> han venido defendiendo que el ánimo de lucro no es esencial al concepto de “sociedad”. El lucro podría faltar porque sería un elemento natural y no esencial del contrato de sociedad<sup>115</sup>. Esta interpretación conduciría a que incluso las clásicas figuras de las sociedades de capital como son la sociedad anónima y la sociedad de responsabilidad limitada pudiesen “arropar” bajo su “manto” a las empresas sociales. Siendo el mínimo común denominador de las empresas sociales el propósito de dar solución a una necesidad social actuando a través de un esquema empresarial que sea sostenible económicamente sin que la rentabilidad a alcanzar tenga como objetivo el reparto de los beneficios entre los socios<sup>116</sup>, las IMFs no lucrativas pueden ser calificadas sin reparos como empresas sociales y, en concreto, como empresas del tercer sector social<sup>117</sup>.

Cuestión de seguido a desentrañar es si el Derecho positivo dispuesto para las sociedades de capital es capaz de responder a las nuevas y cambiantes necesidades que plantean las em-

<sup>114</sup>El planteamiento clásico ha sido superado por una corriente doctrinal, inspirada en el sistema alemán, tendente a desmitificar el lucro como elemento esencial (amparada, entre otros, por los profesores J. GIRÓN TENA, C. PAZ-ARES, J. M. GONDRA ROMERO, F. MARTÍNEZ SANZ o J. M<sup>a</sup>. DE EIZAGUIRRE). Léase, por todos: GIRÓN TENA, J., *Derecho de sociedades*, Madrid, 1976, pp. 25 y ss.; PAZ-ARES, C., “Comentario al artículo 2.1 LAIE”, en PAU PEDRÓN, A. (coord.), *Comentario a la Ley de agrupaciones de interés económico*, Tecnos, Madrid, 1992; PAZ-ARES, C., “Ánimo de lucro y concepto de sociedad. (Breves consideraciones a propósito del artículo 2.2 LAIE)”, en *Derecho mercantil de la Comunidad europea: Estudios en homenaje a José Girón Tena*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 731-756, quien define la “sociedad” como: “Cualquier asociación voluntaria dirigida a la consecución de la finalidad común mediante la contribución de todos sus miembros”.

<sup>115</sup>Como posición doctrinal intermedia se situaría la de los autores (tales como BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO; DE LA CÁMARA, M.) que defienden la esencialidad del ánimo de lucro, pero proponiendo la adopción de un concepto amplio del mismo. Debido a que el artículo 116 del Código de Comercio no exige que el lucro se reparta entre los socios, bastaría con que la sociedad se constituyese para proporcionar a los socios cualquier ventaja económica o patrimonial, aunque ésta no consistiese en un beneficio a repartir entre los socios.

<sup>116</sup>Este denominador común parte de los siete principios esenciales que delimitan a las empresas sociales en el parecer de quien “inventara” los microcréditos, el profesor YUNUS: primero, el propósito no de maximizar los beneficios sino de combatir los problemas (entre otros, de pobreza, acceso a la educación, a la salud o a la tecnología) que amenazan a los más desfavorecidos de la Sociedad; segundo, la sostenibilidad económica y financiera de la compañía; tercero, el no retorno del capital a los socios a través del pago de dividendos; cuarto, la internalización de los beneficios para la expansión y la mejora de la actividad empresarial; quinto, la conciencia medioambiental; sexto, la mejora de las condiciones de empleabilidad respecto del estándar medio; y, por último, el disfrute en el desarrollo de la actividad que caracteriza a cada empresa social. Vid. YUNUS, M., “Social business and microfinance: building partnerships with corporations and other entities to speed the end of poverty”, en DALEY-HARRIS, S.; AWIMBO, A. (eds.), *New pathways out of poverty*, USA: Kumarian Press, 2011, p. 126.

<sup>117</sup>Conforme con esta calificación se mostraría IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., “Desarrollos recientes (2012-2014) de la financiación para el emprendimiento social y del régimen de las sociedades e instituciones microfinancieras (IMFs) en el Derecho europeo y español”, *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 1, diciembre 2014, p. 18, para quien: “Desde [una] óptica inclusiva y coordinada [...], las IMF son, a no dudar, “empresas sociales”, pues reinvierten su excedente (como antes no lucrativos) en expandir sus logros colectivos para sus asociados o beneficiarios sociales; y también son empresas sociales en la medida en que encuentran obstáculos para financiarse”. También, del mismo autor, en: IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., “Derecho de sociedades...”, op. cit., p. 18; IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., *El contrato...*, op. cit., p. 80. Ejemplo clarificador de la adjetivación como “empresa social” de una IMF es la IMF pionera en el mundo, esto es, el Grameen Bank. En palabras de su fundador, M. YUNUS, “Social business and microfinance...”, op. cit., p. 127: “*Grameen Bank, which is owned by the poor people who are its depositary and customers, is an example of [...] social business*”. No obstante, se trata de una de las empresas sociales de las que él califica como tipo II, caracterizadas por ser lucrativas cuyos socios son personas pobres. En ellas, bien que existiendo el lucro, no se desdice su carácter social, en tanto el reparto de los beneficios sirve para reducir una situación de pobreza extrema.

presas sociales, ajustándose con corrección a sus intereses y requerimientos<sup>118</sup>. No olvidando que uno de los derechos mínimos y abstractos de los que goza el socio de una sociedad mercantil es el de participar en el reparto de las ganancias sociales que, tras el correspondiente acuerdo de la junta general, se transforma en el derecho concreto al dividendo activo, hay que cuestionarse si la autonomía de la voluntad permitiría efectuar un adecuado ajuste con la ausencia de ánimo lucrativo. Aun cuando pudiera hacerse a través de los mecanismos estatutarios o, incluso, extra-estatutarios de los pactos parasociales, para la cabal contestación a esta pregunta no habría que perder de vista que la renuncia voluntaria al reparto de beneficios afectaría a un gran número de disposiciones legales articuladas en torno a ese reparto al que se renuncia, tales como el dividendo preferente en caso de participaciones sociales o acciones sin voto, los privilegios (también renunciables) en el reparto de las ganancias en forma de dividendos preferentes, el (suspendido hasta el 31 de diciembre de 2016) derecho de separación en caso de no distribución, la sanción por la morosidad del socio, la participación (igualmente renunciable) en la cuota de liquidación, además de, en su caso, la retribución de los administradores vía participación en beneficios o entrega de acciones<sup>119</sup>. Las dificultades son salvables, pero no son desdeñables. Para tratar de suplirlas sin cortapisas, con vistas a conseguir el pleno encaje que conduzca a vertebrar la sociedad capitalista como vehículo jurídico apto en su integridad para afrontar las demandas propias de las empresas sociales y, en lo que aquí interesa, de las IMFs sociales opinamos que sería provechoso reformular, para flexibilizar, el Derecho de sociedades de capital<sup>120</sup>.

## 2. Propuesta del Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera de la Asociación Española de Microfinanzas para la instauración y sostenibilidad de las instituciones microfinancieras.

En exclusiva a las estructuras jurídicas de las fundaciones y asociaciones alude la propuesta del Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera perteneciente a la Asociación Española de Microfinanzas (AEM), miembro de la *European Microfinance Network* (EMN). La propuesta normativa de la AEM solicita que tanto las fundaciones como las asociaciones reconocidas de utilidad pública puedan conceder microcréditos sociales previa transformación en

<sup>118</sup> Conforme planteó y resolvió acertadamente FELIÚ REY, J. en: "Las empresas sociales: un nuevo reto para el Derecho de sociedades", *Pensar en Derecho*, año 2, nº 3, diciembre 2013, pp. 199 y ss., y con más profundidad, en: "Empresa social, ánimo de lucro y sociedad de capital. Hacia un replanteamiento, de nuevo, del Derecho de sociedades", 2015, pp. 18 y ss. (trabajo mecanografiado prestado por el autor).

<sup>119</sup> Con minuciosidad, consúltese de FELIÚ REY, J. las dos investigaciones citadas en la anterior nota a pie de página acerca de las empresas sociales: *Ibidem*, pp. 200-202; *Ibidem*, pp. 18 y ss.

<sup>120</sup> En la línea que propusiera de manera extensa y, a nuestro juicio, adecuada el profesor FELIÚ REY, J. en: *Ibidem*, pp. 36-37; *Ibidem*, pp. 189, 202-205.

IMFs<sup>121</sup>. La definición que efectúa la AEM de las “IMFs” –como fundaciones y asociaciones de utilidad pública que tengan, entre sus actividades ordinarias, dedicación a la concesión de microcréditos– permitiría dividir sin fisuras dos sectores microfinancieros: de un lado, el sector lucrativo y financiero, propio de las entidades de crédito y, de otro lado, el sector no lucrativo y social, propio de estas IMFs *stricto sensu*. Al “*bank-based model*”, que en el territorio patrio ha capitaneado el ámbito de las microfinanzas a través de las cajas de ahorro, se sumaría el “*non bank-based model*” por medio de estas IMFs no lucrativas y sí sociales. En efecto, aparte de por las entidades bancarias el campo microfinanciero podría ser copado por estas entidades sociales, configurándose así un doble modelo<sup>122</sup> reglamentado y segmentado en coexistencia y sin solapamientos.

La Nota de la Secretaría de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI-UNCITRAL), de 29 de abril de 2010, sobre “la microfinanza y el desarrollo económico internacional”<sup>123</sup> se hizo eco de “una clara tendencia a ir transformando [...] las entidades de fines no lucrativos [como las ESAM] en instituciones [micro]financieras debidamente reglamentadas”. Detallando que ochenta y cuatro entidades habían seguido este proceso de transformación en treinta y cinco países desde 1992 hasta 2007<sup>124</sup>, añadiría que “esa transformación suele hacerse al impulso de dos objetivos: prestar a sus clientes servicios que no sean meramente de crédito sino también de ahorro y de transferencia de fondos, y ampliar su base financiera recurriendo a préstamos comerciales [...], depósitos de fondos [o] emisiones de capital social”. Ambos objetivos, de más servicios a la clientela y acceso a más fuentes financieras, están también presentes en el espíritu de la propuesta legislativa de la AEM.

La actividad de nuestras IMFs, como entidades sociales, se desenvolvería previa captación no de depósitos reembolsables del público, por estar prohibida por la normativa europea para las entidades no bancarias<sup>125</sup>, pero sí de otros recursos para su óptima financiación y, por

<sup>121</sup> De describir y analizar con precisión la noción y fundamentación de los microcréditos sociales, insertos en las finanzas sociales, que propone como categoría nueva la AEM se encargaría: DURÁN NAVARRO, J., “Concepto de microcrédito social: justificación, características y base para un nuevo sector de las microfinanzas en España”, *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 3, junio 2015, pp. 65-75; donde se extractan (pp. 72-74) las características de las IMFs sociales, según la propuesta de la AEM, que sirven de base a nuestros comentarios plasmados en el presente subepígrafe.

<sup>122</sup> Más, en extenso, sobre este modelo dualista con separación del microcrédito bancario y el microcrédito social, léase, por todos: IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., *El contrato...*, op. cit., pp. 47-50.

<sup>123</sup> Vid. *supra* la nota a pie de página nº 89.

<sup>124</sup> Con cifras recogidas de: CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP), *Transforming NGO MFIs...*, op. cit.

<sup>125</sup> Como recordara EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report...*, op. cit., p. 4 (también p. 8): “*For the non-bank institutions European law only forbids deposit-taking, but not lending activities per se*”.



ende, para su sostenibilidad<sup>126</sup>. Para que la función social que estas entidades no lucrativas del tercer sector están llamadas a cumplir sea efectiva precisan ser sostenibles. Sufriendo la prohibición de acceso a los depósitos del público, han de tener abiertas otras fórmulas de financiación mediante una adecuada regulación<sup>127</sup>. Recursos propios internos (derivados de la reinversión de los beneficios generados por la entidad social) y externos (no reembolsables, como las subvenciones y las donaciones de personas físicas o jurídicas), además de recursos ajenos procedentes de préstamos bancarios y de ayudas públicas en forma de préstamos blandos, permitirían lograr tal sustentabilidad económico-financiera. Sin una óptima accesibilidad a créditos bancarios y garantías, donaciones, subvenciones y demás ayudas públicas no resultaría fácil que aparecieran y se mantuvieran en el mercado las IMFs.

La provisión de recursos económicos a estas instituciones también por parte de inversores privados especializados, en la doble modalidad de *business angels* y Entidades (Fondos y Sociedades) de Capital-Riesgo social, supondría un fuerte estímulo para su sustentabilidad y crecimiento. Los fondos de financiación especializados en el sector social son una realidad en el mercado mundial desde que emergieran a finales de los años noventa y se convirtieran en el eje principal de la inversión privada, representando más de la mitad de la financiación internacional del sector microfinanciero en el año 2009, con un total aproximado de billón y medio de euros<sup>128</sup>. Son, asimismo, una realidad en la normativa comunitaria desde la aprobación y publicación del Reglamento (UE) nº 346/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de emprendimiento social<sup>129</sup>.

Tanto asistencia técnica<sup>130</sup> como financiación pública procedente de los programas europeos para la competitividad, el emprendimiento, el empleo y la innovación social pueden arribar también hasta las instituciones proveedoras de microcréditos. Para canalizar las ayudas financieras a las IMFs se puso en marcha en 2010 el "Instrumento europeo de microfinan-

<sup>126</sup>Vid. SERRANO, P., "Forma jurídica recomendada...", op. cit., pp. 12-13.

<sup>127</sup>IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., *El contrato...*, op. cit., p. 81, remarcó la necesidad planteada por la EMN de que en España se creen "reglas especiales facilitadoras de acceso [de las IMFs] a la financiación pública, contenidas en una regulación de Derecho público microfinanciero eficiente y no anticompetitiva".

<sup>128</sup>De conformidad a lo que se expresa en: CONVERGENCES 2015, "Mapping the actors of microfinance", *Microfinance Barometer 2011*, 2ª ed., 2011, p. 3.

<sup>129</sup>DO L 115/18, 25 abril 2013, pp. 18-38.

<sup>130</sup>Los servicios de asistencia técnica estaban cubiertos hasta 2014 en la iniciativa JASMINE (*Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe*), como cuarta acción conjunta de la Comisión europea, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

ciación para el empleo y la inclusión social - PROGRESS<sup>131</sup>. Gestionado por el Fondo Europeo de Inversiones, *European Progress Microfinance Facility* o, más conocido como, *Progress Microfinance* ha ofrecido financiación a los proveedores de microcréditos para aumentar su actividad de concesión de microcréditos y ha emitido garantías para compartir el riesgo de pérdidas por el eventual incumplimiento de la obligación de puntual y completa devolución por parte de los microprestatarios. Los proveedores de microcréditos destinatarios de esta iniciativa europea han sido en general tanto entidades bancarias (públicas y privadas) como IMFs no bancarias y no lucrativas. Los destinatarios han podido beneficiarse de garantías, préstamos y participación en el capital social. De forma simultánea, pudieron recibir garantías y préstamos. En tal caso, la garantía no cubría los préstamos finales que hubieran sido financiados con recursos procedentes de este programa europeo sino que la cobertura recaía en los microcréditos otorgados con la financiación directa de la propia IMF<sup>132</sup>. Las modalidades de préstamos ofrecidos a las IMFs eran préstamos prioritarios, préstamos subordinados y préstamos de riesgo compartido. Mientras que el préstamo de riesgo compartido fue la figura menos utilizada durante el período 2012-2014, el préstamo prioritario fue recurrente hasta 2013<sup>133</sup> y, en ocasiones (en el mismo año 2013), la única vía de préstamo empleada (en nueve ocasiones)<sup>134</sup>. Ciento cinco millones de euros de la Unión Europea más cien millones del Banco Europeo de Inversiones fue el presupuesto disponible durante el citado período trienal por el instrumento *Progress Microfinance* para contribuir a la sostenibilidad de los proveedores de microcrédito<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> Decisión 283/2010/UE, de 25 de marzo de 2010 (DO L 87/01). También la Comunicación relativa a la aplicación de la Acción de Garantía en el marco del instrumento europeo de microfinanciación PROGRESS (EPMF, en sus siglas en inglés) (DO C 202/02). PROGRESS forma parte de "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", aprobada por la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 (COM (2010) 2020, 42 pp.). El primer Informe anual que evaluó la ejecución de este Programa se hizo público a través del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Ejecución del Instrumento Europeo de Microfinanciación PROGRESS – 2010 (COM (2011) 195 final, 11 abril 2011, 16 pp.).

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 11, "en aras de la autonomía de [la IMF], y de no recargar el peso sistémico de la microfinanciación sobre los organismos europeos".

<sup>133</sup> En *Ibidem*, p. 13, se recoge que "en abril de 2014 ha dejado de ofrecerse este tipo de préstamo [prioritario] debido al periodo de maduración que requieren inversiones de capital-riesgo como las que acometen los prestatarios".

<sup>134</sup> Conforme se especifica y detalla en: *Ibidem*, p. 13.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 8. En la página 14 se explica que: "con una financiación inicial de la UE de 100 millones de € se han concedido 500 millones en micropréstamos, con más de 20.000 beneficiarios finales [...] sobre todo [por] el elevado apalancamiento o efecto multiplicador de las garantías".

El “paraguas” del nuevo programa *EaSI (Employment and Social Innovation)*<sup>136</sup>, diseñado para el período que discurre entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020, bajo la gestión directa de la Comisión europea, incluye tres ejes que atienden y vertebran tres programas europeos que durante 2007-2013 habían estado separados: EURES<sup>137</sup>, PROGRESS<sup>138</sup> y *Progress Microfinance*. Este programa *Progress Microfinance* se incardinó, desde 2014, en el marco de *EaSI* y se implementó en coordinación y complemento con EURES y MF/SE (*microfinance and social entrepreneurship*)<sup>139</sup>. Hasta 2016 *Progress Microfinance* se ha venido ejecutando junto con el nuevo eje MF/SE. A partir de entonces viene exclusivamente de la mano del eje MF/SE<sup>140</sup> el fomento del acceso a las microfinanzas para los grupos vulnerables así como la contribución a la mejora de la capacidad financiera de los proveedores de microcréditos. Específicamente dedicado al incremento de la viabilidad del sector microfinanciero y social se ha implementado *EaSI Guarantee Financial Instrument*<sup>141</sup> (con un presupuesto de noventa y seis millones de euros disponible a mediados de 2016)<sup>142</sup>, tomando como ejemplo el éxito alcanzado por *Progress Microfinance*, para ofrecer garantías y contra-garantías a los intermediarios microfinancieros. Aparte, el artículo 30.2 del Reglamento (UE) n° 1296/2013 que regula *EaSI* manifiesta que podrá proporcionarse, entre otros, “préstamos, capital en acciones e instrumentos de riesgo compartido a los intermediarios [...]. El capital en acciones puede proporcionarse, en concreto, como participaciones de capital abiertas, participaciones sin voto, préstamos de los accionistas y combinaciones de distintos tipos de participaciones de capital emitidas a los inversores”.

<sup>136</sup> Reglamento (UE) n° 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (“EaSI”) y por el que se modifica la Decisión n° 283/2010, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social (DO L 347, 20 diciembre 2013, pp. 238-252). Para la versión inicialmente propuesta, léase: COM (2011) 609 final, 6 octubre 2011 (2011/0270 [COD]). Para información actualizada, vid. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081> (última consulta: 10 septiembre 2016). Además, léase: EUROPEAN COMMISSION, *EaSI. New EU umbrella programme for employment and social policy*, European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, november 2013, 28 pp.

<sup>137</sup> Promotor de la movilidad laboral en la Unión Europea. Vid. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1083&langId=en> (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>138</sup> Eje promotor de la innovación y el progreso social.

<sup>139</sup> Conforme adelantaba IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., “Desarrollos recientes (2012-2014)...”, op. cit., p. 18.

<sup>140</sup> Este eje cuenta con un 21% del presupuesto total asignado a *EaSI* que asciende a novecientos diecinueve millones cuatrocientos sesenta y nueve mil euros, según el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1296/2013.

<sup>141</sup> EUROPEAN INVESTMENT FUND, *EaSI Guarantee Financial Instrument*, EIF, march 2016, 10 pp.; disponible en: [http://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_flyer\\_easi\\_en.pdf](http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_flyer_easi_en.pdf) (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>142</sup> En cifra tomada de: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084&langId=en> (última consulta: 10 septiembre 2016).

El acceso a la panoplia de medios financieros, públicos y privados, nacionales y europeos, implicaría en nuestro país la previa configuración y regulación de las IMF's propiamente dichas, lo cual lograría desplegar con asiduidad la correspondiente operación activa de otorgamiento de microcréditos. El efecto se multiplicaría si, además, se añadieran para ellas incentivos fiscales en forma de moratorias, reducciones y exenciones en la tributación. En efecto, conforme remarcará la señalada Nota de la Secretaría de CNUDMI-UNCITRAL<sup>143</sup>, "el trato fiscal otorgado a entidades microfinancieras puede ser un factor importante para su viabilidad". La inversión privada y el apoyo público a estas IMF's posibilitarían el acceso al microcrédito de las personas que se hallan extra muros del crédito bancario. La viabilidad económico-financiera de las IMF's no lucrativas brindaría así el impacto social que les es inherente.

Como entidades sociales, a las IMF's correspondería prestar el servicio de concesión de microcréditos amén de otros servicios no financieros concretados en el asesoramiento, el acompañamiento, la formación y la educación financiera de los beneficiarios<sup>144</sup>. La prestación añadida de estos otros servicios no financieros, que ofrecerían las IMF's de forma directa o indirecta (a través de la asociación con otras organizaciones), facilitaría el deslinde con aquellas entidades bancarias que también puedan otorgar microcréditos. El coste añadido de proporcionar a los beneficiarios servicios no financieros de formación y acompañamiento durante los primeros pasos de la puesta en marcha del negocio hasta su consolidación en el mercado justificaría en la propuesta (desde aquí no del todo compartida)<sup>145</sup> de la AEM que el tipo de interés de los microcréditos concedidos por una IMF pudiera ser superior al tipo de interés medio del mercado, bien que con limitaciones (que compartiríamos) para evitar la temida usura<sup>146</sup>. Esos superiores tipos de interés a aplicar por parte de la IMF estarían destinados a incrementar su sostenibilidad económica de cara a la recurrente prestación de servicios

<sup>143</sup> En página 15, párrafo 49.

<sup>144</sup> La Comunicación de la Comisión europea rubricada "microfinanciación y reducción de la pobreza" ya se refería (en p. 6) a la posibilidad de inclusión "de una gama limitada de servicios no financieros (por ejemplo, asesoramiento profesional)".

<sup>145</sup> En extenso y en general sobre nuestras particulares reticencias a los superiores tipos de interés de los microcréditos, puede leerse: GARCÍA MANDALONIZ, M., "No es oro todo lo que reluce en las microfinanzas...", op. cit., pp. 143-150.

<sup>146</sup> En IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., *El contrato...*, op. cit., p. 32, se menciona que "la AEM ha establecido que el tipo de interés del microcrédito social ha de limitarse, a fin de evitar la usura, ajena a la tradición microfinanciera nacional", aunque no ajena –añadimos nosotros– a tradiciones microfinancieras de terceros países. De tal modo que "el tipo límite aplicable y su TAE se referencien al Euribor, aplicándose un diferencial positivo que deberá ser objeto de desarrollo reglamentario y actualización periódica" (también p. 91). Aun añadiendo después (en p. 92) el citado autor que él no es "proclive a juzgar como positiva, en este terreno, una regulación microcrediticia especial que establezca topes máximos, pues debe ser el mercado quien determine los mecanismos de fijación del precio". Sobre nuestra particular opinión acerca de la conveniencia de fijar topes máximos en sistemas en los que no hay reglas contra la usura o, aun existiendo, resultan ineficaces, véase, de nuevo: GARCÍA MANDALONIZ, M., "No es oro todo lo que reluce en las microfinanzas...", op. cit., pp. 143-150. En la Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo de 13 de noviembre de 2007 (vid. *supra* nota a pie nº 22), p. 7, se puso como ejemplo que en Alemania el techo del tipo de interés de los programas de microcrédito no podía duplicar el tipo medio o superarlo en doce puntos.

de carácter dual: financieros (de microcréditos) y no financieros (de acompañamiento y formación). A cambio, a los beneficiarios no se les exigirían garantías reales o personales<sup>147</sup>, en línea con uno de los caracteres (hoy desfigurado en la escala mundial) que dieron nacimiento y brillo a los microcréditos desde los años setenta. Ahora bien, el re-aval a las propias IMF's emitido por un programa público (en el marco de *EaSI Guarantee Financial Instrument*) o una entidad privada (al modo, *mutatis mutandi*, del reafianzamiento que proporciona CERSA a las SGR) favorecería la sustentabilidad y, con ello, el objetivo primordial de estas entidades sociales de promocionar el emprendimiento, para incrementar el autoempleo y empleo, con el fin directo de conseguir la inclusión financiera que contribuya en último extremo a derrotar a la pobreza.

## 4. REGULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN ESPAÑA: UN DESAFÍO PENDIENTE

La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo “microfinanciación y reducción de la pobreza” reclamó, en septiembre de 1998, que el entorno reglamentario fomentara la creación y el crecimiento de las IMF's<sup>148</sup>. El primer apartado de la Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo<sup>149</sup> siguió reclamando, en noviembre de 2007, a los Estados miembros “mejorar [o, añadimos, crear] el entorno legal e institucional” “que permita el desarrollo de instituciones de microfinanciación”, adaptando los mecanismos de “control y supervisión a las especificidades de la microfinanza”. El legislador español ha tenido sucesivas ocasiones de afrontar este reto de incluir cambios en los aspectos institucionales y jurídicos del microcrédito<sup>150</sup>. La Proposición de Ley de apoyo a los emprendedores, de 15 de julio de 2011<sup>151</sup>, planteó en su

<sup>147</sup> En IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., *El contrato...*, op. cit., p. 33, se matiza que, aunque “la AEM ha asumido la ausencia de contratos de garantía como rasgo esencial configurador del microcrédito social español, [...] podría incluirse como garantía cualquiera fiduciaria o incluso formalizada contractualmente, como el aval”. A nuestro particular juicio, tal inclusión desvirtuaría el sentido primigenio del microcrédito social entendido como microcrédito sin garantías (ni comisiones).

<sup>148</sup> Página 14.

<sup>149</sup> En la página 6. Para la referencia completa de esta Iniciativa, accédase *supra* a la nota a pie de página nº 24.

<sup>150</sup> En la conclusión de la Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo (p. 12) se expresó que “habida cuenta de los cambios necesarios a nivel nacional de los aspectos institucionales y jurídicos del microcrédito, se propone incluir estos aspectos en el ciclo de gobernanza anual de la estrategia de Lisboa. [...] Su inclusión en el programa de reforma nacional podría incitar a los Estados miembros a adoptar las reformas necesarias para fomentar el microcrédito”.

<sup>151</sup> Presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Popular (122/000290).

artículo 15 una línea pública de microcréditos “dirigidos a emprendedores<sup>152</sup> y microempresas”, que luego no halló concreción en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización en la que se materializó<sup>153</sup>. Con anterioridad, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social<sup>154</sup> hubiera podido amparar de modo expreso un régimen jurídico microfinanciero no bancario para las IMFs con forma de fundación o asociación con actividad económica por su encaje entre las entidades de economía social<sup>155</sup>. Posteriormente, se publicarían la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del tercer sector de acción social<sup>156</sup> y la complementaria Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado<sup>157</sup>. Caracterizadas, en el artículo 2 de la Ley 43/2015, las entidades del tercer sector de acción social como “aquellas organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social [...], con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan [...] los derechos, económicos de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social”, las IMFs no bancarias y no lucrativas tendrían entre ellas cabida y acogida. En consecuencia, dicha Ley hubiera sido “lugar” susceptible de amparar la antedicha propuesta legislativa microfinanciera de la AEM. Ni en esta ley de ámbito nacional del tercer sector de acción social ni en las correspondientes leyes autonómicas del tercer sector<sup>158</sup> se ha recogido, empero. Las ocasiones han sido desaprovechadas.

El desafío continúa vigente. Enfrentarlo todavía es posible con la aprobación de una regulación concreta para el microcrédito social a conceder por IMFs no bancarias y no lucrativas sin sujeción a los parámetros propios del sector bancario, por desempeñar su actuación en el tercer sector en pro de una meta social: el fomento del empleo y autoempleo de las personas vulneradas en nuestra Sociedad. El sustento del desafío pendiente entronca con

<sup>152</sup> A los efectos de esta Proposición de Ley, el artículo 2 proporcionaba una amplia y ambigua definición de “emprendedor” del siguiente tenor: “personas físicas que se encuentren realizando los trámites previos para desarrollar una actividad económica bien sea como trabajador autónomo, cooperativista, socio de una pequeña y mediana empresa, sociedad laboral, o a través de cualquier fórmula admitida a Derecho [...], siempre que el número de socios no sea superior a cinco”. “Se podrán incluir dentro del concepto de emprendedor a las sociedades mercantiles, trabajadores autónomos y otras formas societarias que lleven constituidas [...] menos de veinticuatro meses”.

<sup>153</sup> BOE nº 233, 28 septiembre 2013, pp. 78787-78882 (RCL 2013, 10074). Con origen en el Anteproyecto de Ley que se presentó al Consejo de Ministros el 24 de mayo de 2013.

<sup>154</sup> BOE nº 76, 30 marzo 2011, pp. 33023-33033 (RCL 2011, 5708). El encuadramiento de las IMFs sociales entre las entidades de economía social tiene base jurídica en los artículos 2 y 4 a 6 de esta Ley.

<sup>155</sup> Conforme al artículo 5 de la Ley 5/2011 forman parte de la economía social, entre otras, las fundaciones y las asociaciones que llevan a cabo una actividad económica.

<sup>156</sup> BOE nº 243, 10 octubre 2015, pp. 94844-94852 (RCL 2015, 10922).

<sup>157</sup> BOE nº 247, 15 octubre 2015, pp. 95764-95784 (RCL 2015, 11072).

<sup>158</sup> Como, por ejemplo, la reciente Ley 6/2016, de 12 de mayo, del tercer sector social de Euskadi (BOPV nº 94, 16 mayo 2016; rect. BOPV 23 mayo 2016; y BOE nº 115, 23 junio 2016).

el eje de la estrategia de Lisboa de mejora del acceso a la financiación y del fomento de la microfinanciación<sup>159</sup>. Su concreción sería la aplicación de las propuestas que a los Estados miembros efectúa, de un lado, la *Small Business Act* (SBA) –aprobada en junio de 2008<sup>160</sup> y revisada en febrero de 2011<sup>161</sup>– de “facilitar el acceso de las PYMES a la financiación, en particular a [...] los microcréditos”<sup>162</sup>; y, de otro lado, la *Social Business Initiative*<sup>163</sup>, lanzada en 2011 por la Comisión europea con un triple propósito: primero, mejorar el acceso a la financiación; segundo, dar mayor visibilidad a las empresas sociales; y, tercero, optimizar el entorno legal. A partir de las premisas de la *Small Business Act* y de la *Social Business Initiative*, estaría justificada en los confines patrios una legislación para el microcrédito social. No obstante, somos conscientes –como consciente fue la Secretaría de la CNUDMI-UNCITRAL, de quien transcribimos sus palabras<sup>164</sup>– que “la ponderación de las ventajas e inconvenientes de la reglamentación de la microfinanza es una tarea difícil para el legislador que requiere un análisis ponderado de las cuestiones [involucradas] que permita adoptar decisiones al respecto”. “Ahora bien, es probable que las ventajas de crear un sector microfinanciero estable sean superiores a los gastos que ello entrañe, en la medida en que la microfinanza sea un factor que mejore el nivel de vida [...] y contribuya a aliviar la pobreza”. Confiamos, por ello, en que la materialización de la ansiada promulgación interna actuaría a modo de “tabla de salvación”, en tanto su finalidad sería extender y fortalecer a futuro las debilitadas finanzas sociales o inclusivas en pro del espíritu emprendedor<sup>165</sup>.

<sup>159</sup> La Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones “Aplicación del programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa: Financiar el crecimiento de las PYME – añadir valor europeo” (COM (2006) 349 final, 29 junio 2006, p. 7; SEC (2006) 841, 842 y 856) señaló que: “Se invita [...] a los Estados miembros a asegurarse de que la legislación nacional facilita la disponibilidad de microfinanciación (créditos inferiores a veinticinco mil euros)”.

<sup>160</sup> *Communication for the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Think Small First”: A “Small Business Act” for Europe* (COM (2008) 394 final, 25 junio 2008, 21 pp.).

<sup>161</sup> COM (2011) 78 final, 23 febrero 2011, 25 pp.

<sup>162</sup> Página 13 de la SBA.

<sup>163</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publications/docs/sbi-brochure/sbi-brochure-web\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/sbi-brochure/sbi-brochure-web_en.pdf) (última consulta: 10 septiembre 2016).

<sup>164</sup> Reflejadas en el apartado IV de observaciones finales (pp. 17-18) de la Nota de la Secretaría de CNUDMI-UNCITRAL de 29 de abril de 2010.

<sup>165</sup> Como bien señalara ORTIZ GARCÍA-MIGUEL, C., *El microcrédito...*, op. cit., p. 12: “En España la falta de una legislación especializada sobre las microfinanzas y sus entidades hace más difícil su desarrollo”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AA.VV., "Microcréditos en la Unión Europea", *Foro de Microfinanzas*, nº 11, septiembre 2009.
- ABBAD SORT, M., *Microcréditos: préstamos a la dignidad*, Icaria, Barcelona, septiembre 2010.
- ANDREONI, A.; PELLIGRA, V., *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*, Il Mulino, Saggi, 2009.
- ARGANDOÑA, A., "La dimensión ética de las microfinanzas", *IESE Business School - Universidad de Navarra*, Documento de investigación DI-791, abril 2009.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Enhancing the fight against poverty in Asia and the Pacific. The poverty reduction strategy of the Asian Development Bank*, december 2004.
- BORNSTEIN, D., *Cómo cambiar el mundo. Los emprendedores sociales y el poder de las nuevas ideas*, 2ª ed., Debate, Barcelona, mayo 2005.
- CABRAL JIMÉNEZ, E., "The microfinance and inclusive finance agenda: the BSP experience", *UNCITRAL International Colloquium on Microfinance. Panel: the overall policy context for enabling inclusive finance*, UNCITRAL, Vienna, 12 January 2011.
- CASCANTE, R., "Las microfinanzas en la agenda de la cooperación pública española para el desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº extraordinario, 2011.
- CHOWDHURY, N. I., "El viaje del microcrédito: su coherencia, logros y futuro", en FERRER RIQUELME, J.; GINÉS VILAR, M. (ed.), *Experiencias internacionales sobre microfinanzas. Manual del microcrédito*, Publicaciones de la Universidad Jaume I, Castellón de la Plana, 2010.
- CLIFFORD CHANCE, "Key issues in microfinance legislation and regulation", *Client Briefing*, november 2011.
- CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP), *Transforming NGO MFIs: critical ownership issues to consider*, nº 13, June 2008.
- CONVERGENCES 2015, *Microfinance barometer 2011*, 2ª ed., 2011.
- DALEY-HARRIS, S., "Seal of excellence for poverty outreach and transformation in microfinance", *Microfinance Focus*, special edition, 2011.
- DOICIU, M., "¿Es la legislación importante para el desarrollo del sector microfinanciero? Estudio de caso sobre Rumanía", *Foro de Microfinanzas*, nº 20, marzo 2013.
- DURÁN NAVARRO, J. (coord.), "Conclusiones del primer encuentro nacional de microfinanzas y reflexiones sobre los principales elementos de discusión", *Foro de Microfinanzas*, nº 15, julio 2011.
  - "Conclusiones", *Foro de Microfinanzas*, nº 20, marzo 2013.
  - "El Grupo de Trabajo de Legislación Microfinanciera Española", *Foro de Microfinanzas*, nº 20, marzo 2013.



- "Concepto de microcrédito social: justificación, características y base para un nuevo sector de las microfinanzas en España", *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 3, junio 2015.
- EUROPEAN COMMISSION, *Expert Group Report. The regulation of microcredit in Europe*, Bruselas, abril 2007.
  - *EaSI. New EU umbrella programme for employment and social policy*, European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, november 2013.
- EUROPEAN INVESTMENT FUND, *EaSI Guarantee Financial Instrument*, EIF, march 2016.
- EUROPEAN SAVINGS BANK GROUP, *Microcredit in Europe: the experience of savings Banks*, European Savings Bank Group, march 2006.
- FELIÚ REY, J., "Las empresas sociales: un nuevo reto para el Derecho de sociedades", *Pensar en Derecho*, año 2, nº 3, diciembre 2013.
  - "Empresa social, ánimo de lucro y sociedad de capital. Hacia un replanteamiento, de nuevo, del Derecho de sociedades", 2015 (trabajo mecanografiado prestado por el autor).
- FERRERO FERRERO, I.; MUÑOZ TORRES, M<sup>a</sup> J.; FERNÁNDEZ IZQUIERDO, M<sup>a</sup> A., "Contextualización del microcrédito en el sistema bancario mundial", en FERRER RIQUELME, J.; GINÉS VILAR, M. (ed.), *Experiencias internacionales sobre microfinanzas. Manual del microcrédito*, Publicaciones de la Universidad Jaume I, Castellón de la Plana, 2010.
- GARCÍA ALBA, J. (coord.), *Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina*, Ariel; BID, Barcelona, 2009.
- GARCÍA MANDALONIZ, M., "No es oro todo lo que reluce en las microfinanzas: la necesidad de una regulación internacional", *RDBB*, año nº 31, nº 127, julio-septiembre 2012 (después publicado en: *Derecho & Sociedad*, nº 41, 2014).
  - "Naturaleza jurídica del microcrédito y caracterización societaria de las instituciones microfinancieras", *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 3, junio 2015.
- GIRÓN TENA, J., *Derecho de sociedades*, Madrid, 1976.
- GUTIÉRREZ NIETO, B., *La financiación socialmente responsable. El microcrédito en España*, Thomson-Civitas, ICO, Navarra, 2005.
- HELMS, B., *Access for all: building inclusive financial system*, CGAP, Banco Mundial, Washington, 2006.
- IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., "Desarrollos recientes (2012-2014) de la financiación para el emprendimiento social y del régimen de las sociedades e instituciones microfinancieras (IMFs) en el Derecho europeo y español", *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 1, diciembre 2014.
  - "Derecho de sociedades y autonomía de la voluntad de las instituciones microfinancieras", *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 3, junio 2015.
  - *El contrato de microcrédito*, Navarra: Thomson Reuters - Civitas, 2015.

- JARAMILLO, L.; YARURO, A. M<sup>a</sup>.; GÓMEZ, E., *Reporte de la situación actual del microcrédito en Colombia, Banco de la República*, junio 2014.
- KOZOLCHYK, B., "El crédito comercial y su efecto en la disminución de la pobreza", *DN*, nº 199, abril 2007 (también publicado en: *Foro de Derecho Mercantil*, 2007).
- LACALLE CALDERÓN, M. (et al.), "El Banco Grameen", *Foro de Microfinanzas*, nº 8, febrero 2007.
- LACALLE CALDERÓN, M.; RICO GARRIDO, S., "Microfinanzas en España: impacto y recomendaciones a futuro", *Foro Microfinanzas*, nº 18, enero 2012.
- LATORRE DÍEZ, J., *Regulación de las entidades de crédito en España*, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social, Madrid, 1997.
- LAZAR, A.; IBÁÑEZ JIMÉNEZ, J., "Los modelos francés y rumano de regulación societaria y contractual de las IMF's, y su proyección previsible en España", *Cuadernos de la Cátedra Garrigues*, vol. 1, diciembre 2014.
- LEDERWOOD, J., *Microfinance handbook. An institutional and financial perspective*, Banco Mundial, Washington 1999.
- LEFEVRE, A-F., "The overall policy context for enabling inclusive finance", *UNCITRAL International Colloquium on Microfinance*. Panel: "The overall policy for enabling inclusive finance", UNCITRAL, Vienna, 12 January 2011.
- LYMAN, T., "Recommendations for proportionate regulation and supervision on microfinance", en *UNCITRAL International Colloquium on Microfinance. Panel: Proportionate regulation and supervision of microfinance – key issues*, UNCITRAL, Vienna, 13 January 2011.
- MAES, J. P.; REED, L. R., *Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito 2012*, Campaña de la Cumbre del Microcrédito, Washington, 2012.
- MARTÍN CARRETERO, J. M., "El FONPRODE y el futuro de la inclusión financiera desde la cooperación española", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº extraordinario, 2011.
- MARTÍNEZ ESTÉVEZ, A., "El programa de microcréditos del ICO", *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 84, 2005.
- MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE (MIX); CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP), *Eastern Europe and Central Asia 2009. Microfinance Analysis and benchmarking Report*, february 2010.
- MONEDERO, J. A., "La cooperación española en materia de microfinanzas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº extraordinario, 2011.

- MORRISON, D., "Microfinance and the Millennium Development Goals: the way forward", en UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance. Panel: Financial inclusion and poverty reduction: the role of financial inclusion in achieving the Millennium Developments Goals*, UNCITRAL, Vienna, 12 January 2011.
- MOYA, C., "Una política para promover el acceso a servicios financieros buscando equidad social", en UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance. Panel: the overall policy context for enabling inclusive finance*, UNCITRAL, Vienna, 12 January 2011.
- NAVAJAS, S., "Effective regulation and supervision of microfinance operations", en UNCITRAL *International Colloquium on Microfinance. Panel: "Legal and regulatory aspects of microfinance"*, UNCITRAL, Vienna, 13 January 2011.
- NOWAK, M., "El microcrédito en Francia. La experiencia de ADIE", *Foro de Microfinanzas*, nº 20, mayo 2013.
- ORTIZ GARCÍA-MIGUEL, C., *El microcrédito. Estudio de su viabilidad y necesidad de desarrollo en el sistema financiero español*.
- PAZ-ARES, C., "Ánimo de lucro y concepto de sociedad. (Breves consideraciones a propósito del artículo 2.2 LAIE)", en *Derecho mercantil de la Comunidad europea: Estudios en homenaje a José Girón Tena*, Civitas, Madrid, 1991.
  - "Comentario al artículo 2.1 LAIE", en PAU PEDRÓN, A. (coord.), *Comentario a la Ley de agrupaciones de interés económico*, Tecnos, Madrid, 1992.
- PEDROZA, P. A., *Microfinanzas en América Latina y el Caribe: el sector en cifras*, Banco Interamericano de Desarrollo, USA, 2010.
- PÉREZ, C., "La sostenibilidad del sector microfinanciero español", *Foro de Microfinanzas*, nº 15 (DURÁN NAVARRO, J. (coord.), "Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de Microfinanzas y reflexiones sobre los principales elementos de discusión"), julio 2011.
- PIZZO, G., "La Ley del microcrédito en Italia: de la Ley bancaria a una legislación específica", *Foro de Microfinanzas*, nº 20, marzo 2013.
- QUIJANO GONZÁLEZ, J., "Los órganos de la sociedad de garantía recíproca", *RDS*, nº 15, 2000-2.
- RICO GARRIDO, S. (et al), "Las Entidades Sociales de Apoyo al Microcrédito: su papel en la concesión de microcréditos en España", *Foro de Microfinanzas*, nº 3.
- ROZAS, D., *Implementing Client Protection in Microfinance. The State of the Practice, 2011. A Report from the Smart Campaign*, noviembre 2011.
- SERRANO, P., "Forma jurídica recomendada para instituciones microfinancieras", *Foro de Microfinanzas*, nº 20, marzo 2013.

- SINHA, F., "Beyond "ethical" financial services: developing a seal of excellence for poverty outreach and transformation in microfinance", en DALEY-HARRIS, S.; AWIMBO, A. (ed.), *New pathways out of poverty*, Kumarian Press, EE.UU., 2011.
- STOCCO, E.; GOIZUETA, J., *Las microfinanzas: una comparativa en siete regiones del mundo*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, enero 2011.
- UMARJI, M. R., "Financial inclusion: Indian experience; regulation of microfinance institutions", UNCITRAL, *International Colloquium on Microfinance: "Legal and regulatory aspects of microfinance"*, UNCITRAL, Vienna, 13 January 2011.
- UNITED NATIONS, *Building inclusive financial sectors for development*, mayo 2006.
- URÍA, R., *Derecho mercantil*, 26ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1999.
- VEREDA DEL ABRIL, A., *Microcréditos y desarrollo*, Fundación Iberoamericana para el Desarrollo, Madrid, 2001.
- WHEATLEY, J., "Small is beautiful for Latin America's pioneers", *Financial Times*, 27 february 2009.
- YUNUS, M., *¿Es posible acabar con la pobreza?*, Universidad Complutense, Madrid, 2006.
  - *El banquero de los pobres. Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*, Paidós, Barcelona, 2008.
  - *Las empresas sociales. Una nueva dimensión del capitalismo para atender las necesidades más acuciantes de la humanidad*, Paidós, Madrid, febrero 2011.
  - "Social business and microfinance: building partnerships with corporations and other entities to speed the end of poverty", en DALEY-HARRIS, S.; AWIMBO, A. (eds.), *New pathways out of poverty*, USA: Kumarian Press, 2011.
- ZUNZUNEGUI PASTOR, F., *Derecho del Mercado Financiero*, Marcial Pons, Madrid, 3ª ed., 2005.