



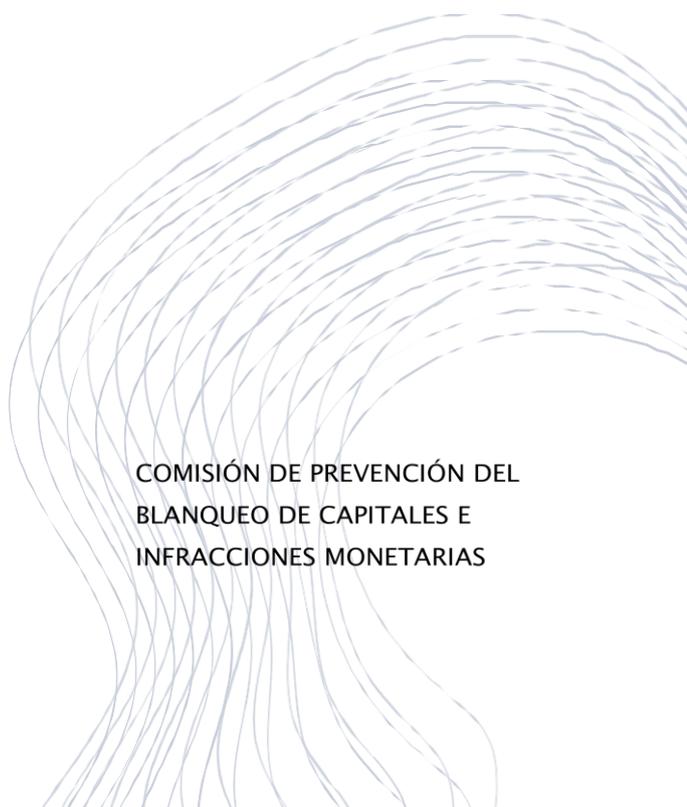
ANÁLISIS SECTORIAL DE
RIESGOS DE FINANCIACIÓN
DEL TERRORISMO

**A TRAVÉS DE
ORGANIZACIONES
SIN FINES DE
LUCRO**

2025



MINISTERIO
DE ECONOMÍA, COMERCIO
Y EMPRESA



COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL
BLANQUEO DE CAPITALES E
INFRACCIONES MONETARIAS

1.- Resumen Ejecutivo	3
2.- Introducción	6
3.- Metodología	8
3.1 Instituciones participantes	8
3.2 Fuentes de información.....	9
3.3 Metodología para la determinación de los riesgos inherentes y residuales.....	10
4.- Marco regulatorio y situación de las OSFL en España	12
4.1 Asociaciones y asociaciones de utilidad pública	12
4.2 Fundaciones	14
4.3 “Tercer Sector”: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, Humanitarias y de Acción Social.....	16
4.4 Entidades religiosas.....	17
5.- Principales amenazas de financiación del terrorismo.....	21
5.1 Amenazas de financiación del terrorismo en España	21
5.2 Amenazas de financiación del terrorismo a través del sector OSFL.....	21
5.3 Análisis de las evidencias sobre el posible abuso de las OSFL con fines de financiación del terrorismo en España	22
6.- Principales vulnerabilidades.....	25
6.1. Vulnerabilidades vinculadas a la organización	25
6.2. Vulnerabilidades vinculadas al sector	28
7.- Riesgo sectorial.....	31
7.1 Riesgos inherentes	31
7.2 Medidas de mitigación	35
a) Medidas de mitigación adoptadas por el sector público.....	36
b) Medidas de mitigación adoptadas por el sector OSFL.....	43
7.3 Riesgos residuales	44
8.- Acceso de las OSFL legítimas a los servicios financieros	47
9.- Conclusiones.....	49
ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS	52
ACRÓNIMOS.....	53

1.- Resumen Ejecutivo

Las Organizaciones Sin Fines de Lucro (en adelante, OSFL) juegan un papel esencial en la economía mundial, mediante la prestación de servicios caritativos de carácter humanitario, educativo, religioso, sanitario, deportivos, culturales o de desarrollo de la investigación.

A pesar de las buenas obras que persiguen la inmensa mayoría de estas organizaciones, es conocido el uso abusivo que en ciertas ocasiones se hace de ellas por parte de los grupos y organizaciones terroristas. Por ello, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) dedica su Recomendación 8 (R. 8) y Resultado Inmediato 10 (RI. 10) a prevenir la financiación del terrorismo a través de las OSFL. Así, la R. 8 establece que los países deben identificar las organizaciones que encajan en la definición de OSFL del GAFI y analizar sus riesgos de financiación del terrorismo. Asimismo, los países deben establecer medidas focalizadas, proporcionadas y en línea con el enfoque basado en riesgo, sin perturbar ni desalentar indebidamente las actividades legítimas de las OSFL.

El objetivo general de este análisis sectorial de riesgos es identificar y entender las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de financiación del terrorismo en el ámbito de las OSFL en España. En este análisis han participado todos los actores relevantes, tanto en el ámbito del sector público (estatal y autonómico) como en el sector privado, incluyendo a las principales organizaciones representativas del sector OSFL. El análisis se basa en información cuantitativa y cualitativa, a partir del estudio de documentos estratégicos, informes y estadísticas oficiales; asimismo, se han realizado entrevistas con los distintos actores y se han remitido cuestionarios a las propias entidades del sector OSFL.

La metodología seguida ha sido la del Banco Mundial para el análisis del riesgo de financiación del terrorismo en el sector de las OSFL, adaptándola en lo necesario al contexto y peculiaridades del sector de las OSFL en España.

En España, el sector de las OSFL está conformado por personas jurídicas de naturaleza no societaria, entre las que se incluyen los siguientes tipos de entidades: (a) asociaciones; (b) fundaciones; (c) las organizaciones del denominado “tercer sector”, entre las que se incluyen las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (en adelante, ONGD) y humanitarias; y (d) las entidades religiosas.

La primera evaluación de los riesgos del sector fue realizada en el Análisis Nacional de Riesgos de 2020, en el que se incluía un apartado específico de OSFL. A pesar que no se realizó un análisis específico del sector OSFL en la Adenda de 2024 del Análisis Nacional de Riesgos, sí se hizo mención de la utilización de este sector para canalizar fondos asociados a organizaciones terroristas donde la fragmentación de transacciones y el uso de las nuevas tecnologías, tales como el uso de aplicaciones de mensajería instantáneas, adquieren relevancia.

A fin de determinar la exposición al riesgo de las diferentes entidades del sector OSFL en España, se han analizado las evidencias existentes acerca de la materialización de distintas tipologías de financiación del terrorismo, incluyendo: el desvío de fondos destinados a la financiación del terrorismo, el abuso de las OSFL, la afiliación a grupos u organizaciones terroristas, el apoyo al reclutamiento, la creación de OSFL fraudulentas (*sham* NPO) y la recolección, transferencia y/o desembolso de fondos en determinadas áreas.

En relación a las evidencias detectadas, se destaca por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante, FCSE) un caso en el que existían indicios de posibles abusos de entidades religiosas y desvío de fondos con fines de financiación del terrorismo.

Las vulnerabilidades de las OSFL frente a la posibilidad de que sean explotadas con fines de financiación del terrorismo se han analizado desde una doble dimensión: vulnerabilidades vinculadas a la *organización* y vulnerabilidades vinculadas al *sector*. Entre las primeras, se incluyen aquellas relacionadas con: el perfil de la organización, su operativa, los métodos de transferencia de fondos y el uso de las nuevas tecnologías. Entre las segundas, cabe identificar: la existencia de múltiples registros y diversas autoridades responsables, la complejidad y fragmentación en la regulación de las distintas tipologías de entidades que conforman el sector OSFL en España, las vulnerabilidades operacionales vinculadas al denominado *de-risking*, así como aquellas otras vulnerabilidades derivadas de las dificultades en la trazabilidad de su actividad y rendición de cuentas, la elevada rotación del personal y la escasa cultura preventiva (especialmente, en aquellas entidades de menor tamaño).

Tras el análisis de las amenazas y vulnerabilidades de las OSFL en España, y las evidencias en torno a su posible vinculación con casos de financiación del terrorismo, se ha concluido que el riesgo inherente es el siguiente para cada tipología de OSFL:

- Entidades religiosas con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Sustancial.
- Resto de entidades religiosas: Medio.
- Fundaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio.
- Resto de fundaciones humanitarias, educativas o culturales: Medio-bajo.
- Asociaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio.
- Resto de asociaciones humanitarias, educativas o culturales: Medio-bajo.
- ONGD que operan en jurisdicciones de riesgo de financiación del terrorismo (en adelante FT): Medio.
- Resto de ONGD: Medio-bajo.

Por lo que respecta al resto de fundaciones y el resto de las asociaciones en España, se entiende que las mismas quedarían fuera de la definición contenida en la Recomendación 8 del GAFI y, por lo tanto, no formarían parte de este análisis.

Las medidas de mitigación existentes incluyen tanto aquellas adoptadas por el sector público como las adoptadas por las propias OSFL.

Entre las medidas mitigadoras adoptadas por el sector público, cabe señalar: la existencia de obligaciones de registro; la adopción de políticas para promover la rendición de cuentas, la integridad y la confianza pública en la administración y gestión de las OSFL; la colaboración con el sector de las OSFL en el desarrollo de guías y buenas prácticas; el desarrollo de programas de divulgación y concienciación al sector OSFL sobre los riesgos de financiación del terrorismo; la cooperación y colaboración entre las distintas autoridades; la existencia de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias; la experiencia y capacidades para investigar y perseguir aquellas OSFL sospechosas de ser abusadas o apoyar activamente el terrorismo o a los grupos y organizaciones terroristas; y la mitigación de los riesgos de financiación del terrorismo a través de las plataformas de financiación participativa (*crowdfunding*), incluida la financiación

mediante donaciones, a raíz de su inclusión como sujetos obligados tras la adopción del paquete legislativo de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación de terrorismo (en adelante, PBC/FT) por parte de la UE.

Por otra parte, entre las medidas de mitigación adoptadas por el sector OSFL, destacan especialmente: la generación de espacios de intercambio mutuo de información; el desarrollo de programas de acercamiento y educación entre el propio sector; y la aplicación de códigos de autorregulación, certificaciones, acreditaciones y sellos de calidad.

Una vez corregido el nivel de riesgo inherente en virtud de las medidas de mitigación existentes, se ha concluido que el riesgo residual para cada tipología de OSFL es el siguiente:

- Entidades religiosas con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Sustancial-medio.
- Resto de entidades religiosas: Medio-bajo.
- Fundaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio-bajo.
- Resto de fundaciones humanitarias, educativas o culturales: Bajo.
- Asociaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio-bajo.
- Resto de asociaciones humanitarias, educativas o culturales: Bajo.
- Asociaciones de utilidad pública: Bajo.
- ONGD que operan en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio-bajo.
- Resto de ONGD: Bajo

Finalmente, en línea con las mejores prácticas del GAFI, se ha recabado información de los distintos actores relevantes a fin de analizar la existencia de eventuales dificultades en el acceso a los servicios financieros por parte de las OSFL, vinculados al fenómeno conocido como *de-risking* por parte de las instituciones financieras. En este sentido, se ha detectado algún caso esporádico, como es el caso de una organización que se enfrentó a dificultades para la apertura de cuentas bancarias en el proceso de constitución de las fundaciones u otra que encontró dificultades en el momento de operar con la cuenta.

Además, se observa también que las dificultades de acceso al sistema financiero son diferentes según el tipo de OSFL, el volumen de fondos que gestionan y el tamaño de las organizaciones, resultando en un acceso potencialmente más difícil para aquellas organizaciones de menor tamaño.

2.- Introducción

En la economía mundial, las organizaciones sin fines de lucro (en adelante, OSFL) juegan un papel fundamental en la prestación de servicios de carácter humanitario, educativo, religioso, sanitario, deportivos, culturales o de desarrollo de la investigación.

A pesar de las buenas obras que persiguen la inmensa mayoría de estas organizaciones, es conocido el uso abusivo que en ocasiones se hace de ellas por parte de grupos terroristas con el objetivo de enmascarar sus actividades, especialmente en zonas de elevado riesgo.

Por ello, el GAFI, organismo intergubernamental que establece los estándares a nivel mundial en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, dedica su Recomendación 8 y Resultado Inmediato 10 a prevenir la financiación del terrorismo a través de las OSFL.

En 2002, GAFI publicó por primera vez el documento “Mejores prácticas en la lucha contra el abuso de las organizaciones sin fines de lucro”, con el objetivo de facilitar los esfuerzos de las OSFL y proteger la integridad de este sector, recomendándose buenas prácticas y reflejando ejemplos para que, tanto los gobiernos como el propio sector OSFL, trabajasen en la protección del sector frente al abuso terrorista. En 2013 se revisó y actualizó el documento a fin de recoger las últimas modificaciones en las Recomendaciones. Posteriormente, en junio de 2014, el GAFI publicó el Informe de “*Tipologías sobre el Riesgo de Abuso Terrorista en Organizaciones sin Fines de Lucro*”, de manera que el documento de Buenas Prácticas fue revisado nuevamente en 2015 para incluir algunas de las conclusiones de dicho informe.

En junio de 2016, a raíz de la detección de situaciones de aplicación errónea y excesiva de la Recomendación 8 en algunas jurisdicciones, el GAFI revisó dicha Recomendación y su Nota Interpretativa, con un doble objetivo: (1) clarificar que no todas las OSFL son particularmente vulnerables al abuso para la financiación del terrorismo, sino que solamente un subconjunto de ellas está sujeto a los requisitos de la R.8; y (2) profundizar en la aplicación de medidas siguiendo un enfoque basado en riesgo.

En febrero de 2021, el GAFI lanzó un proyecto para estudiar y mitigar las consecuencias no deseadas derivadas de una aplicación incorrecta de las Recomendaciones, incluyendo los casos de *de-risking*¹, exclusión financiera y supervisión intrusiva de las OSFL sin ninguna consideración de sus riesgos.. Los resultados de este trabajo se recogieron en una Sinopsis de Alto Nivel.

Posteriormente, en junio de 2023, el GAFI lanzó una consulta pública para revisar y actualizar el documento de Mejores Prácticas, en paralelo al proceso de revisión de la Recomendación 8 y su Nota Interpretativa.

Por otro lado, en octubre de 2023, GAFI publica un estudio sobre el abuso de las plataformas de crowdfunding para financiar el terrorismo². En uno de los puntos, se señala la posible utilización de estas plataformas para recaudar fondos para campañas humanitarias, benéficas o sin ánimo

¹ El GAFI ha definido el *de-risking* como el fenómeno de las instituciones financieras que cancelan o restringen las relaciones de negocio con determinados clientes o categorías de clientes, para así evitar el riesgo, en lugar de gestionarlo en línea con el enfoque basado en el riesgo del GAFI.

² <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Crowdfunding-Terrorism-Financing.pdf.coredownload.inline.pdf>

de lucro y el hecho de que puedan ser usadas por organizaciones terroristas con el fin de promover la financiación del terrorismo.

En octubre de 2023, se aprobaron las revisiones a la Recomendación 8 y a su Nota Interpretativa, que incluyen modificaciones dirigidas a abordar la aplicación e interpretación errónea de la R.8 que ha llevado a algunas jurisdicciones a aplicar medidas desproporcionadas a las OSFL. Asimismo, se actualizaron las Mejores Prácticas con el fin de ayudar a los países, al sector de las OSFL y a las instituciones financieras a comprender cuál es la mejor manera de proteger a las OSFL relevantes frente a su abuso con fines de financiación del terrorismo, sin perturbar o desalentar indebidamente las actividades legítimas de las OSFL.

En este sentido, la Recomendación 8 establece que los países deben identificar las organizaciones que encajan en la definición de OSFL del GAFI y analizar sus riesgos de financiación del terrorismo. Asimismo, los países deben establecer medidas focalizadas, proporcionadas y en línea con el enfoque basado en riesgo, sin perturbar ni desalentar indebidamente las actividades legítimas de las OSFL. El objetivo de estas medidas es proteger a estas OSFL de que sean mal utilizadas con fines de financiación del terrorismo, incluyendo:

- (a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;
- (b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos;
- y
- (c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, a las organizaciones terroristas.

Debido a la variedad de formas legales que pueden tomar las OSFL, dependiendo del país, el GAFI ha adoptado una definición funcional de OSFL, de tal forma que la definición de OSFL engloba *“las personas o estructuras jurídicas u organizaciones que se dediquen principalmente a la recaudación o desembolso de fondos para fines con propósitos caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales, o para la realización de otros tipos de obras buenas”*.

En España, el sector de las OSFL está conformado por personas jurídicas de naturaleza no societaria. A efectos del presente análisis y de conformidad con la definición del GAFI antes señalada, las OSFL en España adoptarían la forma de los siguientes tipos de entidades:

- a) **Asociaciones y asociaciones de utilidad pública.**
- b) **Fundaciones.**
- c) Las organizaciones del denominado **“tercer sector”**, entre las que se incluyen las ONGD, cuya actividad se regula bajo la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global., siempre que tengan alguna de las formas jurídicas a que se refieren los párrafos anteriores. El “tercer sector” también incluye las organizaciones humanitarias y las organizaciones de acción social.
- d) Las entidades **religiosas** inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del actual Ministerio de Presidencia, Justicia, y relaciones con las Cortes.

Asimismo, también se incluyen en el sector de las OSFL las delegaciones de fundaciones extranjeras inscritas en el Registro de Fundaciones y las federaciones y asociaciones de las entidades sin fines lucrativos a que se refieren los apartados a) a c) de la enumeración anterior.

No obstante, no todas las actividades que realizan las Asociaciones y Fundaciones entrarían dentro de la definición del GAFI. Por lo tanto, el siguiente tipo de entidades ha sido objeto de análisis:

- a) **Asociaciones humanitarias, educativas o culturales y asociaciones de utilidad pública.**
- b) **Las Fundaciones humanitarias, educativas o culturales.**
- c) Las organizaciones del denominado “tercer sector”, entre las que se incluyen las ONGD.
- d) Las entidades **religiosas** inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del actual Ministerio de Presidencia, Justicia, y relaciones con las Cortes.

3.- Metodología

3.1 Instituciones participantes

La elaboración del presente análisis ha involucrado a representantes de todos los agentes relevantes dentro del sector de las OSFL, tanto públicos como privados.

Entre los agentes del sector privado, se ha contado, además de con 62 fundaciones que han participado en el análisis remitiendo información y con la experiencia de representantes de las principales asociaciones del sector OSFL, como:

- la Asociación Española de Fundaciones,
- la Coordinadora de ONG para el Desarrollo,
- la Asociación Española de Fundraising,
- la Plataforma de ONG de Acción Social, la Plataforma del Tercer Sector,
- la Plataforma de Voluntariado de España,
- la fundación Lealtad.

Por la parte del sector público, destaca el espíritu de colaboración a todos los niveles de la administración, tanto central como autonómico. Han participado en la elaboración de este análisis subdirecciones de diversos departamentos ministeriales, órganos de seguridad e inteligencia, protectorados estatales y autonómicos, así como el regulador de las OSFL en el ámbito de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo:

- La Subdirección General del Protectorado de Fundaciones, perteneciente al Ministerio de Cultura y Deporte;
- la Dirección General de Libertad Religiosa, perteneciente al actual Ministerio de Presidencia, Justicia, y relaciones con las Cortes;
- la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, perteneciente al actual Ministerio de Presidencia, Justicia, y relaciones con las Cortes;
- la Subdirección General de Asociaciones, Archivos y Documentación, perteneciente al Ministerio del Interior;
- la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT);
- la Jefatura de Información de la Guardia Civil;
- la Comisaría General de Información de la Policía Nacional;
- el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), unidad de inteligencia financiera española;
- el Centro Nacional de Inteligencia (CNI);

- el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), perteneciente al Ministerio del Interior;
- los protectorados de fundaciones autonómicas de País Vasco, Extremadura, Islas Baleares, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Asturias, Islas Canarias, Cantabria, Andalucía, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Aragón y Navarra.
- la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante, AECID), agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación Internacional.

3.2 Fuentes de información

El presente análisis ha tenido en cuenta varias fuentes de información sobre el sector de OSFL, a nivel cualitativo y cuantitativo. Entre ellas, cabe destacar documentos públicos, así como cuestionarios informativos granulares solicitados a las OSFL.

Análisis de riesgos y otros documentos estratégicos

- [Adenda al Análisis Nacional de Riesgos \(ANR\) de 2024.](#)
- [Análisis Nacional de Riesgos de Blanqueo de Capitales y de Financiación del Terrorismo \(2020\).](#)
- [Supranational Risk Assessment \(Comisión Europea,2022\).](#)

Guías y documentos de buenas prácticas

- [FATF Best Practices on Combatting the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisations](#) (GAFI, noviembre 2023).
- [FATF Report Crowdfunding for Terrorism Financing](#) (GAFI, octubre 2023).
- [Guidance Manual- Non-Profit Organizations TF Risk Assessment Tool by the World Bank](#) (Banco Mundial, junio 2022).
- [FATF Report- Terrorist Financing Risk Assessment Guidance](#) (GAFI, julio 2019).
- [Mejores prácticas en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Sector Organizaciones Sin Fines de Lucro](#) (Ministerio de Economía y Competitividad).
- [Guía orientativa para los organismos que deben velar por que fundaciones y asociaciones no sean utilizadas para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo](#) (SEPBLAC, junio 2015).
- [FATF Report- Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations](#) (GAFI, junio 2014).
- [FATF Guidance Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion](#) (GAFI, febrero 2013).

Estadísticas oficiales

- [Anuario Estadístico del Ministerio del Interior](#) (2023).
- [Estadística de fundaciones sujetas al Protectorado estatal](#) (Serie 2016-2021).
- [Memoria AECID 2021.](#)

Informes y análisis del sector OSFL en España

- [Análisis de la contribución económica y social de las fundaciones españolas](#), Informe elaborado Analistas Financieros Internacionales (AFI) para la Asociación Española de Fundaciones (febrero de 2023).
- [Informe del sector ONGD 2023. Radiografía del trabajo de las ONGD en el mundo](#), Resumen Ejecutivo, Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo (en adelante, CONGDE), (2023).
- Sosvilla Rivero, S., Rodríguez cabrero, G. y Ramos Herrera, M. C. [El sector fundacional en España: Atributos fundamentales \(2008-2019\). Cuarto informe](#), AEF (2020).

Fuentes primarias

- Peticiones de información a las distintas autoridades y organismos del sector público que han participado en la elaboración del análisis.
- Peticiones de información a organizaciones representativas del sector OSFL.
- Consultas al Registro Nacional de Asociaciones.
- Consultas a los registros de fundaciones (estatal y autonómicos).
- Consultas al Registro de Entidades Religiosas.
- Consultas al Registro de ONGD.
- Entrevistas con las distintas autoridades y con las organizaciones representativas del sector.

3.3 Metodología para la determinación de los riesgos inherentes y residuales

El riesgo puede definirse como la capacidad de una amenaza para explotar una vulnerabilidad. Así, el **riesgo de financiación del terrorismo (FT)** puede verse como una función de tres factores: amenazas, vulnerabilidades y consecuencias. El riesgo de financiación del terrorismo entraña el riesgo de que se recauden, muevan, almacenen o utilicen fondos u otros activos destinados a un terrorista o a una organización terrorista, en una jurisdicción o a través de ella, en forma de fondos u otros activos legítimos o ilegítimos.

Una **amenaza** de financiación del terrorismo es una persona o grupo de personas con el potencial de causar daño al recaudar, mover, almacenar o utilizar fondos y otros activos (ya sea de fuentes legítimas o ilegítimas) con fines terroristas. Las amenazas de financiación del terrorismo pueden incluir organizaciones terroristas nacionales o internacionales y sus facilitadores, sus fondos, así como actividades pasadas, presentes y futuras, y personas y poblaciones que simpatizan con organizaciones terroristas.

El concepto de **vulnerabilidad** de financiación del terrorismo comprende todas aquellas circunstancias que pueden ser explotadas por la amenaza, o que pueden apoyar o facilitar sus actividades

En el contexto de la financiación del terrorismo, una **consecuencia** se refiere al impacto o daño que puede causar el hecho de que una amenaza de financiación del terrorismo se materialice.

Partiendo de las definiciones anteriores, en la elaboración de este análisis sectorial se ha utilizado la herramienta del Banco Mundial para el análisis del riesgo de financiación del

terrorismo en el sector de las OSFL (*Non-Profit organizations TF risk assessment tool- Identifying the FATF NPOs at risk of terrorist financing abuse*), adaptándola en lo necesario al contexto y peculiaridades del sector de las OSFL en España.

De acuerdo con la herramienta del Banco Mundial, la determinación de los riesgos de que las OSFL sean utilizadas como vehículo para la financiación del terrorismo se realizará a partir del análisis de los siguientes aspectos:

- a) El análisis de la existencia de **evidencias de abuso de las OSFL con fines de financiación del terrorismo** en España

2. La identificación de las **amenazas de financiación del terrorismo** existentes en España.

La identificación de las **vulnerabilidades inherentes al sector de las OSFL** que hacen que dichas entidades puedan ser utilizadas como vehículo para la financiación del terrorismo. Una vez identificadas las amenazas y vulnerabilidades, y valorado su impacto a través de los correspondientes *ratings*, se determinarán los distintos tipos de **riesgos** de financiación del terrorismo para las entidades que conforman el sector de las OSFL.

En primer lugar, se determinará el **riesgo inherente** de que las OSFL sean utilizadas como vehículo para la financiación del terrorismo, debido a sus vulnerabilidades y características propias.

Una vez determinado el riesgo inherente para cada tipo de OSFL, se analizarán las **medidas de mitigación** existentes, desde una doble perspectiva:

- a) Medidas de mitigación adoptadas por el sector público.
- b) Medidas de mitigación adoptadas por las propias OSFL.

De este modo, el riesgo inherente será corregido a través de las medidas mitigadoras para determinar el **riesgo residual** de que las OSFL sean utilizadas como vehículo para la financiación del terrorismo.

Siguiendo el sistema de calificación establecido en el artículo 12.3 del Reglamento (UE) 2024/1620 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, por el que se crea la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Terrorismo, los niveles de riesgo inherente y residual tendrán la siguiente calificación:

- Bajo
- Medio
- Sustancial
- Alto

4.- Marco regulatorio y situación de las OSFL en España

En España, el sector de las OSFL está conformado por personas jurídicas de naturaleza no societaria. A efectos del presente análisis y de conformidad con la definición del GAFI antes señalada, se consideran OSFL los siguientes tipos de entidades:

- a) **Asociaciones humanitarias, educativas o culturales y asociaciones declaradas de utilidad pública.**
- b) **Fundaciones humanitarias, educativas o culturales.**
- c) Las organizaciones del denominado “**tercer sector**”, entre las que se incluyen las ONGD a que se refiere la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, siempre que tengan alguna de las formas jurídicas a que se refieren los párrafos anteriores. El “tercer sector” también incluye las organizaciones humanitarias y las organizaciones de acción social.
- d) Las entidades **religiosas** inscritas en el Registro de Entidades Religiosas (RER) del Ministerio de del actual Ministerio de Presidencia, Justicia, y relaciones con las Cortes (en adelante, Ministerio de Justicia).

Asimismo, también se incluyen en el sector de las OSFL las delegaciones de fundaciones extranjeras inscritas en el Registro de Fundaciones y las federaciones y asociaciones de las entidades sin fines lucrativos a que se refieren los apartados a) a c).

4.1 Asociaciones y asociaciones de utilidad pública

Las asociaciones son personas jurídicas sin ánimo de lucro, constituidas mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular [artículo 5.1 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA)].

En lo que aquí interesa, su regulación principal se contiene en las siguientes normas:

- Artículo 22 de la Constitución española, que reconoce y garantiza el derecho de asociación, configurándose como un derecho fundamental.
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA).
- Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones (RNA).
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.
- Los Estatutos que rigen el funcionamiento de cada asociación.
- Artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.
- Artículo 42 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos. Este derecho comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones, sin necesidad de autorización previa (artículo 2 LODA).

Las asociaciones, a su vez, pueden agruparse para constituir federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones, que son entidades de segundo grado cuyos promotores y miembros son personas jurídicas de naturaleza asociativa previamente inscritas en los registros generales de asociaciones.

Las asociaciones adquieren personalidad jurídica y plena capacidad de obrar con el otorgamiento del acta fundacional (artículo 5.2 LODA), sin perjuicio de la inscripción en el correspondiente registro a los solos efectos de publicidad (artículo 22.3 de la Constitución y artículo 10 LODA). Es por esta razón que la ley prevé que, sin perjuicio de la responsabilidad de la propia asociación, los promotores de asociaciones no inscritas responderán, personal y solidariamente, de las obligaciones contraídas con terceros (artículo 10.4 LODA).

En este sentido, el **Registro Nacional de Asociaciones (RNA)** se configura como el registro público, de carácter administrativo y único para todo el territorio, en el que podrán inscribirse aquellas asociaciones cuyo ámbito de actuación sea superior al ámbito geográfico de una comunidad autónoma. El RNA es gestionado por la Subdirección General de Asociaciones, Archivos y Documentación (Ministerio del Interior). Además, en cada Comunidad Autónoma existirá un Registro Autonómico de Asociaciones, que tendrá por objeto la inscripción de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de aquéllas. En todo caso, los registros autonómicos deberán comunicar al RNA los asientos de inscripción y disolución de las asociaciones de ámbito autonómico. Asimismo, se establecerán los mecanismos de cooperación y colaboración entre los diferentes Registros de asociaciones (artículos 26 y 27 LODA).

Según los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior³, a 31 de diciembre de 2023 había **66.011** asociaciones inscritas en el RNA, de las cuales **24.801** se dedicaban al ámbito ideológico, cultural, educativo y de comunicación, seguidas de las 11.606 del ámbito económico, tecnológico y profesional, y **6.901** del ámbito de la solidaridad, integración social, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo. Sin embargo, el **número de asociaciones que entrarían bajo el criterio establecido por GAFI serían 31.702 asociaciones.**

Las asociaciones pueden tener un interés público o privado. Sólo aquellas que hayan sido **declaradas de utilidad pública** por la Administración, en virtud de los procedimientos y requisitos establecidos en la regulación, pueden acceder al régimen fiscal especial previsto para las OSFL y de los incentivos fiscales al mecenazgo (Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo).

A 31 de diciembre de 2023 había **2.709** Asociaciones de Utilidad Pública inscritas en el RNA (793 de ámbito nacional y 1.865 de ámbito autonómico), siendo sus principales áreas de actividad: solidaridad, integración social, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo; discapacidad y dependencia; medio ambiente y salud.

Las asociaciones han de disponer de una relación actualizada de sus asociados, llevar una contabilidad que permita obtener la imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la entidad, así como las actividades realizadas, efectuar un inventario de sus bienes

³ [Anuario Estadístico del Ministerio del Interior](#) (2022).

y recoger en un libro las actas de las reuniones de sus órganos de gobierno y representación (artículo 14 de la LODA).

Las asociaciones declaradas de utilidad pública se encuentran sometidas a mayores controles en virtud de su naturaleza y características, de manera que deberán rendir las cuentas anuales del ejercicio anterior en el plazo de los 6 meses siguientes a su finalización, y presentar una memoria descriptiva de las actividades realizadas durante el mismo periodo.,. Asimismo, las asociaciones de utilidad pública deberán facilitar a las Administraciones Públicas (en adelante, AAPP) los informes que éstas les requieran, en relación con las actividades realizadas en cumplimiento de sus fines. El incumplimiento de las obligaciones anteriores determinará la revocación de la declaración de utilidad pública (artículos 34 y 35 de la LODA).

El artículo 22.4 de la Constitución establece que las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada; sin perjuicio, claro está, de los supuestos de disolución por voluntad de los propios asociados. Por otro lado, la LODA precisa que la disolución de las asociaciones sólo podrá declararse judicialmente en los siguientes casos:

- a) Cuando tengan la condición de asociación ilícita, de acuerdo con las leyes penales.
- b) Por las causas previstas en leyes especiales o en la propia LODA, o cuando se declare nula o disuelta por aplicación de la legislación civil.

4.2 Fundaciones

Las fundaciones son personas jurídicas caracterizadas por no tener fin lucrativo y por perseguir unos objetivos de interés general que benefician a colectividades genéricas, quedando expresamente prohibido actuar en beneficio de los fundadores, el patronato, sus familiares o personas jurídicas específicas que no persigan objetivos de interés general.

Su regulación principal se contiene en:

- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Leyes autonómicas de fundaciones.
- Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril y artículo 42 de su reglamento de desarrollo (aprobado por Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo).

Su creación requiere documento público ante un notario y debe registrarse en el Registro de Fundaciones estatal o autonómico correspondiente para adquirir personalidad jurídica (artículo 4.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre). Sólo las entidades inscritas en dicho Registro podrán utilizar la denominación de "Fundación".

Las fundaciones de ámbito estatal (es decir, aquellas que desarrollan sus actividades en todo el territorio del Estado o principalmente en el de más de una Comunidad Autónoma) deben inscribirse en el **Registro de Fundaciones de competencia estatal**, gestionado por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes).

Las fundaciones de ámbito autonómico, esto es, aquellas que desarrollen principalmente sus actividades en el territorio de una Comunidad Autónoma, deberán inscribirse en el registro autonómico correspondiente.

La fundación, como persona jurídica sin ánimo de lucro orientada a la realización de fines de interés general, cuenta con una estructura organizativa común, que se desdobra en dos elementos: el protectorado y el patronato.

Durante la vida de una fundación, su órgano de gobierno, denominado patronato, desarrolla una serie de actuaciones de administración y gestión que vienen a dar cumplimiento a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de fundaciones. Se trata de un órgano de gobierno y representación de la fundación al que corresponde cumplir los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación manteniendo el rendimiento y utilidad de los mismos. El patronato estará constituido por un mínimo de tres miembros que podrán ser tanto personas físicas como personas jurídicas.

Por su parte, el protectorado es el órgano administrativo encargado de velar por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones. Las funciones del protectorado respecto de las fundaciones de competencia estatal son ejercidas por la Subdirección General del Protectorado de Fundaciones (Ministerio de Cultura), salvo las fundaciones bancarias en que las funciones del protectorado son ejercidas por el Protectorado adscrito al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. Junto al protectorado estatal coexisten un total de 54 protectorados autonómicos, cuyas funciones se proyectan respecto de las fundaciones de ámbito autonómico.

Asimismo, el protectorado y el patronato, en ejercicio de las funciones que les atribuye la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y el personal con responsabilidades en la gestión de las fundaciones velarán por que éstas no sean utilizadas para el blanqueo de capitales o para canalizar fondos o recursos a las personas o entidades vinculadas a grupos u organizaciones terroristas (artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril). Por ello, tanto el protectorado de fundaciones de competencia estatal como los protectorados autonómicos colaboran activamente con otros organismos y departamentos ministeriales en el seguimiento que realizan de las fundaciones, en particular colaboran con la AEAT, la Policía, la Guardia Civil y el CNI.

Asimismo, las fundaciones que incumplan con su obligación de registro o rendición de cuentas no podrán ser consideradas como entidades sin fines lucrativos a los efectos de la aplicación del régimen fiscal especial previsto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre (artículo 3, apartado 9º).

Según los últimos datos del Ministerio de Cultura y Deporte⁴, el total de fundaciones sujetas al Protectorado estatal en 2021 se sitúa en **4.707**.

Un informe reciente elaborado por la Asociación Española de Fundaciones (en adelante, AEF) en 2023⁵ indica que en España hay un total de **15.821** fundaciones registradas en alguno de los protectorados nacionales o autonómicos.

⁴ [Estadística de fundaciones sujetas al Protectorado estatal](#) (Serie 2016-2021).

⁵ [Análisis de la contribución económica y social de las fundaciones españolas](#), Informe elaborado por Analistas Financieros Internacionales (AFI) para la Asociación Española de Fundaciones (AEF) (febrero de 2023).

En cuanto a las fundaciones que son objeto de análisis en este informe, se detectan que cumplen a nivel autonómico 1.428 cumplen el criterio establecido por GAFI y a nivel estatal 256 fundaciones.

Con el propósito de facilitar a las fundaciones su propia gestión y una mayor transparencia en la misma, existen varias iniciativas como las de la AEF, la Fundación Lealtad o la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (en adelante, CONGDE), que otorgan certificados de su grado de cumplimiento o que establecen indicadores de transparencia para las fundaciones. Estos indicadores son revisados periódicamente para que las fundaciones no sólo puedan cumplir con los estándares de transparencia previstos en la normativa específica (Ley 19/2013, de 9 de diciembre), sino que también se adapten a la normativa sectorial vigente en cada momento.

4.3 “Tercer Sector”: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, Humanitarias y de Acción Social

Se considera “tercer sector” a todas aquellas organizaciones privadas que no están dirigidas a la obtención de beneficios o lucro para sus propietarios, sino a la realización de actividades dirigidas al desarrollo de otros países y/o a la realización de actividades humanitarias y/o de acción social.

Dentro del tercer sector destacan las **ONGD**, que son organizaciones privadas, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tienen entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo (Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global).

Las ONGD pueden inscribirse en el Registro abierto en la AECID o en los registros que puedan crearse en las CC.AA.. Esta inscripción es imprescindible para percibir ayudas oficiales para cumplir sus objetivos de ayuda al desarrollo y para obtener beneficios fiscales, debiendo verificarse la idoneidad de las entidades, así como la veracidad de los datos inscritos, y tomar las medidas necesarias para que la información recogida se mantenga actualizada. Esta obligación de actualización recae sobre las ONGD, que deben enviar su información dentro de los cuatro primeros meses de cada año o tres meses después de que se produzcan las modificaciones puntuales correspondientes (artículo 11 del Reglamento de Registro de ONGD, aprobado por Real Decreto 193/2015, de 23 de marzo).

Según los últimos datos disponibles (a fecha 20 de junio de 2024), el número de entidades inscritas en el registro de ONGD asciende a **1.002**. En cuanto a su forma jurídica, de las 1.002 entidades inscritas la gran mayoría son asociaciones (68%) o fundaciones (30%), mientras que el resto son federaciones de asociaciones (1,3%), entidades religiosas (1%) o cooperativas sin ánimo de lucro (0,6%).

El régimen asociativo es variable, existiendo múltiples ONGD que pertenecen a la AEF; otras que pertenecen a la Coordinadora de Organizaciones de Cooperación al Desarrollo (CONGDE), que a su vez cuenta con Coordinadoras Autonómicas; y otras que pertenecen a ambas asociaciones.

De entre el total de las ONGD españolas, la AECID concentra la financiación en 44 de ellas, las llamadas “**ONGD calificadas**”. Una ONGD calificada es una organización que ha superado una revisión hecha por la AECID en la que se valoran más de 70 criterios cualitativos y cuantitativos

relativos a la experiencia, solvencia financiera, transparencia o recursos humanos, entre otros. Las ONGD calificadas tienen, por tanto, una trayectoria y capacidad acreditadas por la AECID.

4.4 Entidades religiosas

En lo que aquí interesa, el régimen jurídico aplicable a las entidades religiosas se compone fundamentalmente de la siguiente normativa:

- Artículo 16 de la Constitución española, que reconoce y garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.
- Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
- Acuerdos del Estado español con las Confesiones religiosas.
 - o Acuerdos de 28 de julio de 1976, de 3 de enero de 1979 y de 21 de septiembre de 1994, entre el Reino de España y la Santa Sede.
 - o Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE).
 - o Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Judías de España.
 - o Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo y su reglamento de desarrollo (aprobado por Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre).
- Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas.
- Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España.

Debido a que en España las entidades religiosas tienen plena autonomía organizativa, tal y como garantiza la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, es difícil señalar características comunes a todas ellas. Así, existen entidades religiosas que no se encuentran registradas, por lo que carecen de personalidad jurídica, ya que la inscripción como entidad religiosa en el **Registro de Entidades Religiosas (RER)**, gestionado por la Dirección General de Libertad Religiosa (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes), es la que otorga personalidad jurídica a estas entidades y les permite actuar y realizar negocios jurídicos, tener representantes legales y normas de organización reconocidas.

El Registro permite inscribir no sólo a las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas (y sus Federaciones), sino también a determinadas entidades creadas por estas y a aquellas dependientes de otras entidades religiosas creadas en el extranjero (artículo 2 del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio)

De acuerdo con los datos del Registro de Entidades Religiosas, a 13 de junio de 2024 están inscritas **20.945** entidades.

Con carácter general, las entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas han de mantener sus datos actualizados, debiendo solicitar la modificación de aquellos al registro en el plazo de tres meses desde que dicha modificación haya sido acordada por la entidad. Además, cada dos años deben presentar una declaración de funcionamiento, que pueden hacer de forma electrónica. Al tiempo de la inscripción registral (y, en su caso, al tiempo de la anotación de la modificación de los datos que figuran en el registro), la Dirección General de Libertad Religiosa comprueba su adecuación a los requisitos estatutarios y legales correspondientes, según lo previsto en el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio.

La Iglesia católica recibe las cantidades procedentes de la asignación tributaria y presenta una memoria de actividad relativa a la aplicación de dichos fondos. Las confesiones con acuerdo (protestantes, judíos y musulmanes) reciben una subvención directa para atender las obligaciones que sus respectivos entes de representación deben realizar en cumplimiento de los acuerdos con el Estado. Dichas subvenciones se sujetan al control habitual en cuanto a la justificación de la actividad, según lo previsto en las bases reguladoras de la correspondiente subvención y de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

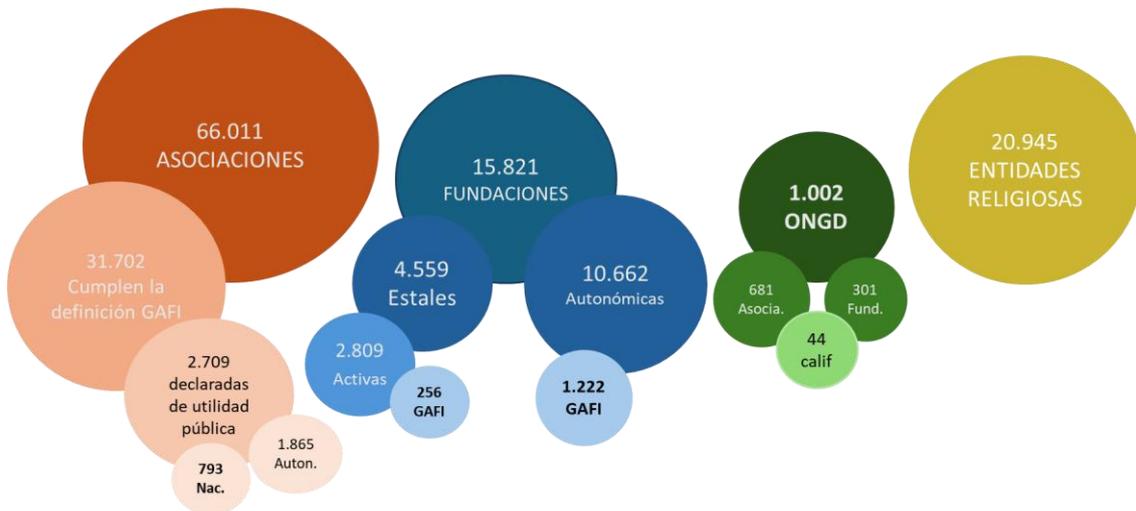
La legislación aplicable a las entidades religiosas no prevé que deban presentar cuentas, ni al tiempo de su inscripción registral ni durante el tiempo de su funcionamiento. Sólo las entidades que han obtenido la declaración de utilidad pública han de depositar las cuentas en el Registro con el alcance y efectos previstos en su normativa propia. En la actualidad, son 7 las entidades que reúnen tal condición. En estos casos, la falta de presentación de las cuentas anuales podría determinar la pérdida de la declaración de utilidad pública.

La cancelación de la inscripción de una entidad del Registro de Entidades Religiosas sólo podrá efectuarse a petición de sus representantes legales debidamente facultados, o bien en cumplimiento de sentencia judicial firme (artículo 19 del Real Decreto 594/2015, de 3 de julio).

El Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes tiene adscrita una fundación pública, la Fundación Pluralismo y Convivencia, que gestiona las subvenciones directas que reciben las confesiones no católicas con acuerdo de cooperación, entre otros fines vinculados a la gestión de la diversidad religiosa.

En el Gráfico 2 se observa la taxonomía del Sector OSFL en España. En el gráfico, se muestran el desglose de número de organizaciones que operan en España, identificándose aquellas que cumplen la definición establecida por GAFI y que serían objeto de estudio en este informe. El número de organizaciones que se encuadran dentro del sector ONGD se encuadran en su totalidad bajo la definición establecida por GAFI.

GRÁFICO 1. TAXONOMIA



FUENTE: Ministerio del Interior, Protectorado Estatal de fundaciones, Protectorados Autonómicos, AECID, D.G. de Entidades Religiosas

A continuación, la tabla 1 refleja el número de entidades que entran dentro de la definición del GAFI y que son objeto de estudio por este análisis sectorial.

Tabla 1. Tipologías de las OSFL en España consideradas de riesgo				
<i>Tipología</i>	<i>N.º entidades</i>	<i>Forma jurídica</i>	<i>Regulación</i>	<i>Órgano encargado del registro</i>
Asociaciones	31.702 ⁽¹⁾ De las cuales 2.709 son Asociaciones <i>declaradas de utilidad pública</i> (793 de ámbito nacional y 1.865 de ámbito autonómico)	Asociación	Ley Orgánica 1/2002 Ley 49/2002, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. La declaración permite acceder al régimen fiscal especial	Subdirección General de Asociaciones, Archivos y Documentación (Ministerio del Interior) Órganos autonómicos correspondientes La declaración de utilidad pública permite acceder al régimen fiscal especial
Fundaciones	256 ámbito estatal y 1.428 ámbito autonómico.	Fundación	Ley 50/2002 de Fundaciones Legislación autonómica	Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes) Órganos autonómicos correspondientes
ONGD	1.002	Asociación/ Fundación/ Otras	Ley 1/2003, de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global Reglamento de Registro de ONGD (RD 193/2015)	AECID [Departamento ONGD/ Oficina de Acción Humanitaria (OAH)] La inscripción en el registro de ONGD permite acceder a subvenciones y a un régimen fiscal especial
	<i>ONGD con forma jurídica de asociación</i> 68%	Asociación		
	<i>ONGD con forma jurídica de fundación</i> 30%	Fundación		
	<i>ONGD calificadas</i> 44	Asociación/ Fundación		
	<i>ONGD humanitarias</i> 15 de media al año	Asociación/ Fundación		
Entidades religiosas	20.945	Iglesias, Confesiones, Comunidades Religiosas, así como sus Federaciones; y las entidades religiosas erigidas, creadas o instituidas por alguna de las anteriores (incluidas las asociaciones con fines religiosos)	Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa Reglamento del RER (RD 594/2015)	Dirección General de Libertad Religiosa (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes)

5.- Principales amenazas de financiación del terrorismo

5.1 Amenazas de financiación del terrorismo en España

La Adenda de 2024 al Análisis de Riesgos de Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo identifica como **principal amenaza de financiación del terrorismo al terrorismo yihadista, a partir de sus dos grupos principales, Dáesh y Al Qaeda, que mantienen una actividad particularmente intensa en el norte de África y zona del Sahel.**

No obstante, la amenaza del terrorismo yihadista en España presenta características propias, con un mayor grado de complejidad y diversificación. El Informe de Seguridad Nacional de 2022 señala que esta amenaza se materializa en España a través de:

- **Actores individuales o “lobos solitarios”, y células independientes.** Si bien estos constituyen la principal amenaza del terrorismo yihadista en España, no pueden descartarse ataques organizados provenientes de células estructuradas vinculadas a Dáesh.
- **La figura de los “homegrown terrorist fighters”, en adelante “HTF”.** Los HTF son individuos radicalizados en territorio nacional, en este caso español, principalmente a través de Internet, donde además realizan llamamientos a la violencia.
- **Los combatientes terroristas que retornan de escenarios de conflicto como Siria e Irak.** Estos individuos retornan a España tras haber acumulado conocimiento y experiencia en el manejo de armamento, contactos y conocimiento de rutas y agentes facilitadores, actuando a su vuelta como dinamizadores ideológicos y operativos.
Redes logísticas de apoyo financiero fundamentalmente en el caso de Dáesh y, principalmente, las **células de captación, adoctrinamiento y reclutamiento de fieles**, tanto en entornos físicos como virtuales.

Sin perjuicio de lo anterior, también ha tenido un peso histórico **las Organizaciones terroristas nacionales vinculadas al independentismo vasco (ETA) y al movimiento armado marxista-leninista (GRAPO)**. Sin embargo, estas **se encuentran desaparecidas o en proceso de desaparición**, siendo las actividades vinculadas a ETA cada vez más residuales, y centradas en la reivindicación de la amnistía sin condiciones, para todos los presos de ETA, así como el regreso de los expatriados.

5.2 Amenazas de financiación del terrorismo a través del sector OSFL

En la Guía del Banco Mundial para evaluar los riesgos asociados a las OSFL, se identifican una serie de variables relacionadas con las amenazas de financiación del terrorismo, para determinar la exposición al riesgo de las diferentes tipologías de OSFL en un país. La existencia de evidencias acerca de la materialización de estas variables influirá en el nivel de riesgo atribuido a cada una de las tipologías de OSFL que operan en España. Las variables analizadas son las siguientes:

- **Desvío de fondos a la financiación del terrorismo.** En ocasiones esta actividad delictiva se organiza desde dentro de la organización, cuando ha sido creada para tal fin o hay individuos dentro de ella (empleados o voluntarios) que persiguen tal objetivo. En este

caso, la organización puede estar siendo utilizada para un fin no perseguido por su objeto social.

Abuso de OSFL. La confianza depositada en este tipo de organizaciones por el público en general y la cultura humanitaria inherente en estas organizaciones abren la posibilidad a que puedan ser utilizadas para un fin no contemplado en su proyecto social.

- **Afiliación a Organización.** En cuanto a esta variable es necesario evaluar las posibles evidencias que se tengan en relación con las personas físicas vinculadas o asociadas a organizaciones terroristas y son individuos que tienen una participación activa en la OSFL.
- **Apoyo para el reclutamiento.** Además de ser una fuente de fondos para organizaciones terroristas, algunas OSFL pueden ser mal utilizadas para justificar la difusión de mensajes que promueven la afiliación y el reclutamiento de fieles por organizaciones terroristas.
- **Falsas OSFL,** que revisten forma legal, pero cuya constitución está ligada a organizaciones terroristas que buscan un canal para movilizar los fondos con los que financiar sus actividades.
- **Recolección de fondos en determinadas áreas** vinculadas a zonas conflicto que generan una amenaza terrorista activa.
- **Transferencia y gasto de fondos en determinadas áreas.** La dificultad para impedir el desvío de fondos a fines no legítimos está en poder gestionar una correcta trazabilidad de los movimientos del capital destinado a los proyectos de acción social.

5.3 Análisis de las evidencias sobre el posible abuso de las OSFL con fines de financiación del terrorismo en España

En España, actualmente no hay zonas de conflicto terrorista, sin embargo, a nivel nacional e incluso europeo, no se puede descartar la operativa de OSFL constituidas en zonas que no presentan conflicto pero que luego interactúan con otras organizaciones de carácter benéfico que sí están localizadas en territorios de riesgo.

A la hora de determinar las evidencias existentes sobre la posible utilización de las OSFL con fines de financiación del terrorismo en España, se ha tenido en cuenta la siguiente información:

- Sentencias judiciales por terrorismo o financiación del terrorismo vinculadas a la actividad de las OSFL.
- Investigaciones en curso por terrorismo o financiación del terrorismo vinculadas a la actividad de las OSFL.
- Comunicaciones por indicio al SEPBLAC vinculadas a la actividad de las OSFL.
- Noticias existentes en fuentes públicas relacionadas con la financiación del terrorismo y vinculadas a la actividad de las OSFL.

Tal y como se recoge en el último Informe de Evaluación Mutua del GAFI (2014), España tiene un historial de éxito en la investigación y persecución de actividades relacionadas con la recaudación y movimiento de fondos terroristas a través del sector OSFL. Esto quedó demostrado a través de una serie de casos que involucraban a asociaciones culturales (p. ej., véase la SAN 73/2007), que fueron una parte importante de la distintiva red de apoyo y obtención de fondos de ETA. En la actualidad, las actividades de ETA son cada vez más residuales, centradas en la reivindicación de la amnistía sin condiciones para todos los presos, tal y como se ha señalado en el apartado anterior.

En lo que respecta al terrorismo yihadista (principal amenaza terrorista en España en la actualidad), España persiguió con éxito un caso de FT que involucraba la financiación de un terrorista y su familia mediante la entrega de limosnas (aunque las limosnas se pagaban a un particular, no a una OSFL): SAN 5304/2011.

Más recientemente, se ha perseguido con éxito otro caso de financiación de organización terrorista (artículo 576.1 del Código Penal) en el que la operativa consistió en la remisión de cantidades en beneficio de un miembro del Dáesh establecido en la zona de conflicto de Siria, utilizando el sistema de transacciones internacionales a través de una plataforma de pagos. La condenada remitió diversas cantidades hasta una suma total de 2.860 euros a través de un intermediario en Turquía, siendo el destino final del dinero Siria (Sentencia de 7 de abril de 2022, de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 3ª, n.º 12/2022).

Por otro lado, en el año 2020 se detectó una operativa de canalización de fondos y captación de personas en favor de actividades terroristas, mediante una campaña privada de micromecenazgo a través de diversas redes sociales. Mediante esta campaña recogió fondos que posteriormente iban a ser enviados a los campamentos de refugiados para fines terroristas ocultos bajo la falsa apariencia de caridad.

La información proporcionada por las FCSE muestra que se han detectado indicios de financiación del terrorismo en el curso de dos investigaciones relacionadas con la actividad de las entidades religiosas. La operativa detectada estaba ligada a amenazas asociadas al abuso de OSFL y el desvío de fondos para la financiación del terrorismo yihadista. Además, se detectaron conexiones internacionales con otras entidades establecidas en establecidas en países de la Unión Europea y en terceros países localizados en zonas de conflicto que, mediante técnicas de remisión de fondos no bancarias, como el *hawala*, enviaban remesas a Siria.

La exposición de las entidades religiosas a las amenazas de abuso con el fin de captar fondos por individuos u organizaciones afines al terrorismo se incrementa en el caso de aquellas que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización yihadista. Fuentes públicas señalan cómo se ha detectado el abuso de estas organizaciones para difundir mensajes radicales de organizaciones internacionales y para recolectar fondos que guardan relación con la inversión inmobiliaria, generando así un beneficio pasivo.

En relación con las comunicaciones por indicio recibidas para el periodo 2021-2013, el SEPBLAC tiene constancia de operativas en las que interviene una OSFL o un tercero relacionado con la actividad de estas organizaciones.

Las operativas sospechosas analizadas muestran que:

- Las principales amenazas evidenciadas en estas operativas se asocian al **desvío de fondos para compra de bienes inmuebles** vinculadas a fines terroristas.
- El carácter internacional de las OSFL y la apertura de oficinas en múltiples países supone una vulnerabilidad añadida.
- Existe relación con una **ONGD registrada en otro país, pero con sucursales en territorio español** de la cual existe información adversa en fuentes públicas.
- **OSFL extranjeras que envían fondos a jurisdicciones de riesgo de financiación del terrorismo, y con la posterior pérdida de la trazabilidad de los mismos**, existiendo indicios de que estos han sido desviados para fines relacionados con la financiación del terrorismo. Dentro del desvío de estos fondos destaca la modalidad del “**secuestro de dinero**” con fines iniciales de carácter humanitario.

- En ocasiones, se ha detectado que los movimientos de fondos se relacionan con correos electrónicos vinculados con organizaciones terroristas, como “@*hamas*”.

Por lo demás, no puede descartarse que estas actividades delictivas en las que se asocia financiación del terrorismo con OSFL, estén vinculadas al desarrollo de actividades delictivas adicionales como el fraude o la estafa y que tengan como objetivo la citada financiación terrorista.

6.- Principales vulnerabilidades

Las vulnerabilidades son definidas como aquellas cuestiones que pueden ser explotadas por la amenaza o que pueden apoyar o facilitar sus actividades. Las vulnerabilidades pueden incluir características de un sector particular, un producto financiero o un tipo de servicio que las hace atractivas para el FT.

En la “*Guía de Buenas Prácticas para Combatir el abuso de las OSFL en materia de financiación del terrorismo*” (GAFI, 2023), se explica que una vulnerabilidad puede afectar al sector en su conjunto o a una organización específica, siendo posible en este segundo caso que la vulnerabilidad tenga un impacto sobre otras OSFL con las que aquella tenga proyectos de colaboración.

Siguiendo esta distinción, en este análisis vamos a diferenciar las siguientes vulnerabilidades:

1. *Vulnerabilidades vinculadas a la organización.*
 - a) Vulnerabilidades derivadas del perfil de la organización.
 - b) Vulnerabilidades derivadas de las características operacionales de la organización.
 - c) Vulnerabilidades derivadas de los métodos de obtención y transferencia de fondos.
 - d) Vulnerabilidades derivadas del uso de nuevas tecnologías.

2. *Vulnerabilidades vinculadas al sector OSFL.*
 - a) Vulnerabilidades derivadas de la existencia de múltiples registros y diversas autoridades responsables.
 - b) Vulnerabilidades asociadas a la complejidad y fragmentación en la regulación de las organizaciones sin fines de lucro en España.
 - c) Vulnerabilidades operacionales: *de-risking*.
 - d) Vulnerabilidades asociadas a las dificultades en la trazabilidad de su actividad y la escasa rendición de cuentas.
 - e) Vulnerabilidades derivadas de las características del personal.

6.1. Vulnerabilidades vinculadas a la organización

6.1.a) Vulnerabilidades derivadas del perfil de la organización.

El informe “*Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*” (GAFI, 2014) muestra que existe una correlación entre el tipo de actividad que desarrolla una OSFL y el riesgo de ser abusada con fines de financiación del terrorismo. En concreto, el análisis de diversos casos de estudio a nivel global indica que **las OSFL orientadas al desarrollo de actividades consistentes en la prestación de servicios (*service NPO*), fundamentalmente servicios humanitarios, son más atractivas para ser utilizadas por las organizaciones terroristas** debido al tipo de recursos utilizados en sus operaciones, el amplio ámbito geográfico en el que operan y su acceso a colectivos vulnerables. En cambio, ninguno de los casos estudiados en el informe estaba vinculado a OSFL vinculadas a actividades deportivas, artísticas, políticas, de lobby o similares (*expressive activities*).

Por ello, debe prestarse especial atención a la operativa con países o zonas geográficas donde exista una mayor presencia de organizaciones o grupos de ciudadanos radicalizados en sus posicionamientos ideológicos o religiosos, o en aquellos países cuyo sistema político pudiera

apoyar directa o indirectamente este tipo de grupos. Esta vulnerabilidad es especialmente relevante en cuanto a las transacciones con los países del norte de África y de la zona del Sahel, dada la situación geográfica de España.

Asimismo, el carácter cultural, educativo, humanitario o religioso de las OSFL en España las hace especialmente vulnerables ante la amenaza de la financiación del terrorismo, sobre todo aquellas que operan con comunidades susceptibles de proselitismo y radicalización yihadista.

En la Adenda al ANR de 2024, dentro de las amenazas asociadas al terrorismo y su financiación en España, se menciona al terrorismo yihadista como la principal amenaza, no solo a nivel nacional sino global. Entre otros, hay factores poblacionales que inciden en la misma.

Finalmente, dentro de las OSFL, aquellas que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización yihadista presentan mayores vulnerabilidades a ser utilizadas por organizaciones terroristas con el objetivo de recaudar fondos para financiar sus actividades.

6.1.b) Vulnerabilidades derivadas de las características operacionales de la organización.

A veces, las OSFL reciben financiación de terceros países para impartir actividades formativas a menores en centros educativos. Sin embargo, estas actividades pueden ser utilizadas para difundir ideas radicales, así como para adoctrinar a estos menores de edad para, posteriormente, ser reclutados por organizaciones terroristas. Esta vulnerabilidad está presente fundamentalmente en aquellas organizaciones que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización yihadista. Si bien estas organizaciones velan por evitar el intrusismo en el desempeño de su actividad, existe la posibilidad del abuso por las organizaciones terroristas.

6.1.c) Vulnerabilidades derivadas de los métodos de obtención y transferencia de fondos.

Actualmente, las necesidades de financiación de las organizaciones terroristas, articuladas a través de células y actores individuales, presumen de no requerir grandes movimientos de fondos a través del sistema financiero internacional.

En muchos casos, las células y actores individuales recurren a un sistema de “microfinanciación”, lo que favorece la aparición del micro mecenazgo o “crowdfunding” como método para la recolección de fondos. Este sistema resulta atractivo porque hace posible la participación de multitud de personas a través de pequeñas donaciones, permitiendo además la utilización de otros métodos de pago como los criptoactivos, lo que puede añadir mayores dificultades de investigación.

Asimismo, las donaciones en efectivo de carácter anónimo para sufragar gastos de las OSFL o para su destino a un proyecto específico presentan riesgos asociados a la trazabilidad y la transparencia de la operativa, existiendo el riesgo de que sean utilizados para financiar el terrorismo. Tal y como se indica en la Adenda al ANR 2024, el efectivo sigue siendo el primer medio de pago utilizado en España.

En el ámbito aquellas OSFL que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización yihadista, se ha detectado que un canal para movilizar las donaciones es el transporte de fondos en efectivo a través de personas o grupos de personas que asisten a

congresos y reuniones. Por lo tanto, hay cierta opacidad en cuanto al origen y destino final de los fondos aportados, con el riesgo de que se destinen a actividades relacionadas con la financiación del terrorismo.

Entre las técnicas para el transporte de fondos en efectivo cobra importancia el *hawala*: un sistema informal de compensación que permite disponer de fondos en diferentes partes del mundo. Este sistema permite financiar operaciones sin desplazar los fondos físicamente ni usar el sistema financiero, lo que convierte a estas transacciones en indetectables para los sistemas oficiales de control financiero y permitiendo la . movilización de fondos a zonas de conflicto en las que existen altas tasas de población no bancarizada.

Se ha tenido constancia también de la obtención de fondos que se emplean para inversión inmobiliaria, generando un beneficio pasivo que posteriormente se utiliza para financiar las actividades de OSFL dirigidas a difundir mensajes de radicalización. Esta actividad se inicia con la adquisición de activos inmobiliarios que posteriormente se explotan mediante alquiler o venta. Los rendimientos obtenidos se diluyen entre las OSFL o particulares vinculados a su administración.

También debe prestarse atención, tal y como se señala en la Adenda al ANR, a la aparición de nuevos factores y medios de pago como los ***neobancos en relación con el envío de remesas internacionales***, especialmente aquellos que facilitan el cambio entre fíat y criptoactivos.

6.1.d) Vulnerabilidades derivadas del uso de las nuevas tecnologías.

La transformación digital de la sociedad, las administraciones y el sistema financiero ha agilizado y facilitado la vida de los ciudadanos y empresas en ciertos aspectos. No obstante, al mismo tiempo, las nuevas tecnologías pueden emplearse para canalizar grandes cantidades de fondos hacia la financiación del terrorismo y favorecer la actuación a nivel global de los actores que persiguen este propósito, dando lugar a nuevas vulnerabilidades para las OSFL.

Las plataformas de *crowdfunding* se han convertido en una de las herramientas más utilizadas por las OSFL para captar fondos a través de internet. Estas plataformas permiten tener acceso de manera ágil a un amplio abanico de donantes, que pueden estar ubicados en otro país o jurisdicción, y destinar los recursos obtenidos a la financiación de un proyecto, con la posibilidad de que dichos fondos sean desviados.

En la Guía de GAFI *Abuso del Crowdfunding para la Financiación del terrorismo (2023)* se definen las vulnerabilidades específicas asociadas a la actividad del crowdfunding en relación con la financiación del terrorismo. Tal y como se señala en esta guía, las redes sociales y las aplicaciones de mensajería pueden ofrecen servicios de mensajería cifrada para garantizar conversaciones y documentos. Estos pueden ser explotados por terroristas y extremistas violentos para lanzar campañas clandestinas con el fin de proporcionar instrucciones de donación a sus redes.

6.2. Vulnerabilidades vinculadas al sector

6.2.a) Vulnerabilidades derivadas de la existencia de múltiples registros y diversas autoridades responsables.

El sector OSFL en España está compuesto por asociaciones, fundaciones, ONGD y entidades religiosas (véase apartado 4). Cada tipología de OSFL cuenta con un procedimiento de inscripción en un registro diferente. Además, fundaciones y asociaciones, en función de su ámbito de actuación, se inscribirán en el registro estatal o autonómico.

Las asociaciones cuentan con el RNA, que se configura como el registro público en el que podrán inscribirse aquellas asociaciones cuyo ámbito de actuación sea superior al ámbito geográfico de una comunidad autónoma. Además, en cada Comunidad Autónoma existirá un Registro Autonómico de Asociaciones, que tendrá por objeto la inscripción de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de aquéllas.

Por otro lado, las fundaciones tienen igualmente en función de su ámbito de actuación un doble sistema de registro. De tal forma que:

- Aquellas que desarrollan sus actividades en todo el territorio del Estado o principalmente en el de más de una Comunidad Autónoma, deben inscribirse en el Registro Único de Fundaciones de ámbito estatal.
- En cambio, aquellas que desarrollen principalmente sus actividades en el territorio de una Comunidad Autónoma, deberán inscribirse en el registro autonómico correspondiente.

En cuanto a las ONGD, pueden inscribirse en el Registro abierto en la AECID o en los registros que puedan crearse en las CC.AA., debiendo articularse los correspondientes procedimientos de colaboración a fin de asegurar la comunicación y homologación de los datos registrales.

Las entidades religiosas deben inscribirse en un único registro de ámbito estatal, el Registro de Entidades Religiosas (RER).

6.2.b) Vulnerabilidades asociadas a la complejidad y fragmentación en la regulación de las organizaciones sin fines de lucro en España.

La regulación de las entidades que conforman el sector OSFL en España es muy compleja y fragmentada, estando sujeta cada categoría a varias normativas de carácter estatal en función de la tipología descrita en apartados anteriores, existiendo para el caso de las fundaciones una normativa autonómica para aquellas que realicen actividades en este ámbito.

En el caso de las ONGD, cuentan con una regulación de registro propio, pero, como se ha dicho, las ONGD adoptan mayoritariamente la forma jurídica de asociación o fundación, por lo que se regularán igualmente por la normativa que afecta a estas dos tipologías.

En cuanto a la presentación de cuentas anuales, para fundaciones y asociaciones existen dentro de sus respectivas legislaciones obligaciones de formulación y presentación de cuentas anuales con determinadas particularidades.

6.2.c) Vulnerabilidades operacionales: de-risking.

En ocasiones, con el fin de evitar riesgos regulatorios y de cumplimiento, las entidades financieras, en lugar de gestionar riesgos, se limitan a reducir o evitan tener relaciones con sectores vulnerables a ser utilizados por organizaciones delictivas, entre ellas, aquellas cuyo objetivo es financiar a grupos terroristas. Entre estos sectores están las OSFL, que pueden enfrentarse a transacciones ejecutadas con demora y a un mayor coste.

Este riesgo conlleva que estas organizaciones utilicen métodos clandestinos para la obtención de los fondos, con lo implicaría riesgos adicionales en cuanto al control del destino de los fondos, favoreciendo el posible uso de los fondos por organizaciones terroristas para financiar sus actividades.

Por otro lado, las entidades de crédito son unos de los sectores con mayor cultura preventiva en España, estando sujetas a sistemas robustos donde se configuran procedimientos y medidas contra blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La exclusión de las OSFL como cliente de una entidad financiera conlleva una pérdida de gestión del riesgo de estas organizaciones y, por lo tanto, evita la posibilidad de realizarles un mayor control bajo el paraguas del sistema preventivo de las instituciones financieras.

Dentro del ejercicio de desarrollo de este informe, es necesario mencionar que organizaciones representativas del sector tienen constancia de un solo caso en el que una organización detectó dificultades de acceso al sistema financiero por los requisitos exigidos a estas entidades a la hora de abrir una cuenta y por las dificultades a las que se enfrentan estas organizaciones a la hora de desbloquear la cuenta para poder empezar a operar, por lo que, a priori, no parece un problema generalizado.

6.2.d) Vulnerabilidades asociadas a las dificultades en la trazabilidad de su actividad y la rendición de cuentas.

Existen principios de Transparencia y Buenas Prácticas con estándares para el funcionamiento de las OSFL. Entre ellos, hay uno dedicado al control de uso de los fondos: hay un detalle de distribución de los fondos, se desglosan los ingresos y gastos de las actividades de captación de fondos, se establecen mecanismos para el control de los fondos dirigidos, hay una política de aprobación de gastos y proveedores.

Estas medidas tienen una menor probabilidad de ser implementadas en el caso de OSFL de menor tamaño, por el coste que conlleva su establecimiento.

Por otro lado, el depósito de cuentas anuales, a pesar de ser obligatorio para muchas de estas organizaciones, no es realizado por todas ellas. Por ejemplo, según el informe "*Análisis de la Contribución Económica y Social de las Fundaciones Españolas*" elaborado por AEF, únicamente el 33% de las fundaciones registradas han proporcionado cuentas anuales a los protectorados nacionales o autonómicos.

Esto genera un mayor riesgo en el control de los fondos en aquellas OSFL que no realizado el depósito de cuentas, favoreciendo una mayor opacidad en la aplicación de las donaciones recibidas.

Por otro lado, el seguimiento de la aplicación de los fondos es especialmente complicado para aquellas OSFL que mantienen convenios con organizaciones internacionales cuyo propósito es

igualmente la prestación de servicios caritativos. La involucración de un mayor número de agentes en la ejecución del proyecto de la OSFL, en estos casos, genera la necesidad de desarrollar unas redes logísticas operacionales de ámbito internacional a través de las cuales es difícil establecer una correcta trazabilidad de los fondos.

6.2.e) Vulnerabilidades derivadas las características del personal.

La Ley 50/2002, de 26 de diciembre, especifica en su artículo 15.2 que *“Podrán ser miembros del Patronato las personas físicas que tengan plena capacidad de obrar y no estén inhabilitadas para el ejercicio de cargos públicos”*. Por otro lado, en artículo 42.3.a) del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, señala que las Fundaciones y Asociaciones deberán *“implementar procedimientos para garantizar la idoneidad de los miembros de los órganos de gobierno y de otros puestos de responsabilidad de la entidad”*. Sin embargo, más allá de esta previsión, en la práctica no hay norma que regule la necesidad de verificar la idoneidad y honorabilidad de los miembros encargados del órgano que administra y gestiona del resto de las OSFL. Esta vulnerabilidad se ha materializado en España en una investigación en de la FCSE donde uno de los altos directivos de una organización estaba supuestamente implicado en una trama para la financiación de una organización terrorista.

Otra variable que afecta al sector es la rotación del personal contratado en la organización: . alta rotación, cultura inherente a las OSFL está vinculada a la promoción de causas sociales y escasos conocimientos preventivos.

Las principales organizaciones representativas del sector las OSFL afirman que la exposición a esta vulnerabilidad es mayor cuando el tamaño de la organización, sus recursos económicos y humanos son menores.

Para incrementar esta cultura preventiva, se han realizado varias actividades de formación por parte de las principales organizaciones representativas del sector.

En relación con la captación de fondos, la Asociación Española de *Fundraising* ha llevado a cabo consultas y sesiones formativas con el apoyo de firmas de abogados, y las asociaciones integradas en dicha organización pertenece además a grupo de trabajo en el que participan diferentes plataformas y organizaciones del Tercer Sector, que persiguen adecuar las exigencias de PBC/FT al perfil de riesgo de las ONGD con el objetivo de mejorar el cumplimiento.

7.- Riesgo sectorial

En este análisis se ha realizado una categorización de las diferentes tipologías de OSFL que operan en España. Cada tipología está sometida a un sistema de registro diferente y se rige por una regulación específica en cuanto al desarrollo de su actividad. Por ello, la atribución del riesgo inherente, así como las medidas mitigadoras existentes, difieren entre las cuatro tipologías de OSFL. Además, hay que tener en cuenta que, dentro de una misma tipología, los riesgos pueden ser diferentes en función del perfil y actividad de la organización.

7.1 Riesgos inherentes

Los riesgos inherentes asociados a cada tipología de OSFL (fundaciones, asociaciones, ONGD y entidades religiosas) se han determinado teniendo en cuenta: (1) las evidencias existentes sobre el posible abuso de las OSFL con fines de financiación del terrorismo en España, (2) las amenazas a las que están expuestas y (3) las vulnerabilidades que les afectan.

Las evidencias muestran que se han detectado indicios de financiación del terrorismo en investigaciones relacionadas con la actividad de entidades religiosas. La operativa detectada estaba ligada a amenazas asociadas al abuso de OSFL y el desvío de fondos para la financiación del terrorismo.

Las amenazas afectan a todo el sector OSFL y han sido evaluadas en función de dos variables⁶: las tipologías de financiación del terrorismo y la proximidad de la OSFL a zonas donde existe una amenaza terrorista activa. En cuanto a las primeras, tal y como se ha señalado ya, las tipologías presentes en España se corresponden, principalmente, con el abuso de las OSFL y desvío de fondos con fines de financiación del terrorismo en jurisdicciones de riesgo, y con el apoyo a la radicalización a través de la difusión de mensajes que promueven la afiliación y el reclutamiento de fieles por parte de las organizaciones terroristas.

En base a lo anterior, se considera que las OSFL que presentan una mayor exposición a las amenazas son aquellas que reúnen dos criterios: las que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización yihadista, y las que desarrollan una actividad internacional en alguna jurisdicción considerada de riesgo a los efectos de la financiación del terrorismo.

Las vulnerabilidades son diferentes para cada tipología de OSFL y se han analizado en función de tres variables, siguiendo la herramienta del Banco Mundial: el perfil de la organización, sus características operativas y los métodos utilizados para canalizar los fondos. Se considera que las mayores vulnerabilidades se encuentran en aquellas OSFL:

- i. cuya actividad se orienta a la prestación de servicios humanitarios, educativos o culturales, en contraposición con las dedicadas a *expressive activities* (deporte, arte, etc.), las cuales quedan fuera de la definición del GAFI;
- ii. aquellas que recurren en mayor medida al efectivo y a los sistemas informales para la canalización de los fondos;
- iii. aquellas en las que el nivel de transparencia y rendición de cuentas es menor;

⁶ Cada una de esas dos variables intermedias (tipologías de financiación del terrorismo y proximidad a zonas donde existe una amenaza terrorista activa) se construye a partir de diversas variables *input*, a las que se han otorgado distintas calificaciones, en base al análisis de las evidencias existentes y del resto de información recabada.

- iv. aquellas que presentan un mayor apetito al riesgo (por ejemplo, por desarrollar actividades humanitarias en países desfavorecidos o zonas de conflicto); y
- v. aquellas que presentan mayores niveles de temporalidad en los recursos humanos empleados para la recolección y aplicación de los fondos a los distintos proyectos (dado que una mayor rotación del personal suele estar asociada a una menor formación en actividades preventivas y un menor grado de profesionalización).

Como resultado del análisis anterior, se han obtenido los siguientes niveles de riesgo inherente para cada tipología de OSFL.

Fundaciones

No se tiene constancia en el periodo reciente de sentencias, procesos judiciales o investigaciones por terrorismo, financiación del terrorismo y otros delitos relacionados, vinculados a la actividad de las fundaciones. E Las evidencias detectadas por las unidades de inteligencia relacionadas con la actividad de las fundaciones, tras su análisis, se consideran muy poco significativa a los efectos de constatar indicios de financiación del terrorismo a través de las fundaciones en España.

Aquellas fundaciones que desarrollen actividad internacional en jurisdicciones consideradas de riesgo a los efectos de la financiación del terrorismo estarán expuestas a mayores amenazas, en comparación con aquellas que no tienen actividad en estos países.

La principal vulnerabilidad derivada del perfil de la organización se observa en su orientación al desarrollo de actividades consistentes en la prestación de servicios, especialmente en el caso de las fundaciones que desarrollan **actividades humanitarias, educativas y culturales**. Por otra parte, no se descarta la presencia de otras vulnerabilidades adicionales en función de las características operacionales de la organización, tales como el hecho de que los recursos humanos puedan presentar una elevada tasa de rotación y temporalidad y escasa formación a nivel preventivo (teniendo en cuenta que el voluntariado representa casi el 27 por ciento de todos los recursos humanos del sector fundacional⁷).

Por consiguiente, se considera que el riesgo inherente es **medio** en el caso de las fundaciones humanitarias, educativas o culturales que desarrollen actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de financiación del terrorismo; siendo **medio-bajo** en el resto de las fundaciones que lleven a cabo actividades humanitarias, educativas y culturales.

Asociaciones

Si bien en el pasado ha habido casos que involucraban a asociaciones culturales que fueron una parte importante de la distintiva red de apoyo y obtención de fondos de ETA (p. ej., véase la SAN 73/2007), en la actualidad, las actividades de ETA son cada vez más residuales, centradas en la reivindicación de la amnistía sin condiciones para todos los presos, como se ha señalado ya. ETA ha mantenido vigente el “cese de su actividad armada” hecho público en octubre de 2011 y, en

⁷ Simón Sosvilla Rivero, Gregorio Rodríguez Cabrero y María del Carmen Ramos Herrera, *El sector fundacional en España: Atributos fundamentales (2008-2019). Cuarto informe*, Asociación Española de Fundaciones, 2020, p. 111.

consecuencia, no ha cometido ningún atentado. Se anunció su disolución como organización en primavera de 2018.

En el contexto de la amenaza que supone el terrorismo yihadista, no se tiene constancia en el periodo reciente de sentencias, procesos judiciales o investigaciones por terrorismo, financiación del terrorismo y otros delitos relacionados, vinculados a la actividad de las asociaciones y asociaciones de utilidad pública. Al igual que en las fundaciones, la información proporcionada por las unidades de inteligencia, tras su análisis, se considera que poco significativa a los efectos de determinar la posible existencia de evidencias de financiación del terrorismo a través de las asociaciones en España.

Aquellas asociaciones que operen en jurisdicciones consideradas de riesgo de financiación del terrorismo estarán expuestas a mayores amenazas en comparación con aquellas que no tienen actividad en estos países. Los riesgos de esta actividad internacional incrementan las posibilidades de abuso de programas de ayuda humanitaria y, por consiguiente, el desvío de fondos que inicialmente estaban destinados al desarrollo de estos programas.

La principal vulnerabilidad derivada del perfil de la organización se observa en su orientación al desarrollo de actividades consistentes en la prestación de servicios, especialmente en el caso de las fundaciones que desarrollan **actividades humanitarias, educativas y culturales**.

Por consiguiente, se considera que el riesgo inherente es **Medio** en el caso de las asociaciones humanitarias, educativas o culturales que desarrollen actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de financiación del terrorismo; siendo **Medio-bajo** en el resto de las asociaciones que desarrollan actividades humanitarias, educativas y culturales.

Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo

No se tiene constancia en el periodo reciente de sentencias, procesos judiciales o investigaciones por terrorismo, financiación del terrorismo y otros delitos relacionados, vinculados a la actividad de las ONGD. Igualmente, los datos de inteligencia financiera se consideran poco significativos a los efectos de determinar la posible existencia de evidencias de financiación del terrorismo a través de las ONGD en España.

Las ONGD y humanitarias ejecutan sus proyectos en países desfavorecidos, siendo muchos de ellos jurisdicciones consideradas de riesgo a los efectos de la financiación del terrorismo, por lo que están expuestas a mayores amenazas en virtud de su ámbito geográfico de actuación, en comparación con las restantes tipologías de OSFL. Estas amenazas se concretan en tipologías como el desvío o el “secuestro” de fondos.

En la determinación del riesgo inherente de las ONGD se ha tenido especialmente en cuenta la incidencia de las siguientes vulnerabilidades: i) su **actividad orientada a la prestación de servicios (humanitarios y de cooperación al desarrollo)**; ii) el **mayor tamaño** de estas organizaciones y la posible **pertenencia a redes internacionales de ayuda humanitaria**, favoreciendo la interconexión, así como la movilización de fondos, lo que genera una mayor vulnerabilidad frente a la aplicación incorrecta del dinero recaudado; iii) su mayor **apetito al riesgo**, al tener mayor posibilidad de ejecutar proyectos en países desfavorecidos, algunos de ellos considerados como zonas de conflicto o jurisdicciones de riesgo a los efectos de la financiación del terrorismo; y iv) el hecho de que los recursos humanos puedan presentar una

elevada tasa de rotación y temporalidad y escasa formación a nivel preventivo, especialmente en aquellos casos en que cuentan con voluntarios temporales para la ejecución de los proyectos.

Por todo ello, el riesgo inherente de las ONGD se considera **Medio** para aquellas que operan en jurisdicciones de riesgo de financiación del terrorismo y **Medio-bajo** para aquellas que operan en el resto de las jurisdicciones.

Entidades religiosas

La información proporcionada por las unidades de inteligencia, así como la disponible en fuentes públicas, muestra que **se han detectado indicios de financiación del terrorismo en el curso de investigaciones relacionadas con la actividad de las entidades religiosas** que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización (vid. *Apartado 5.3*).

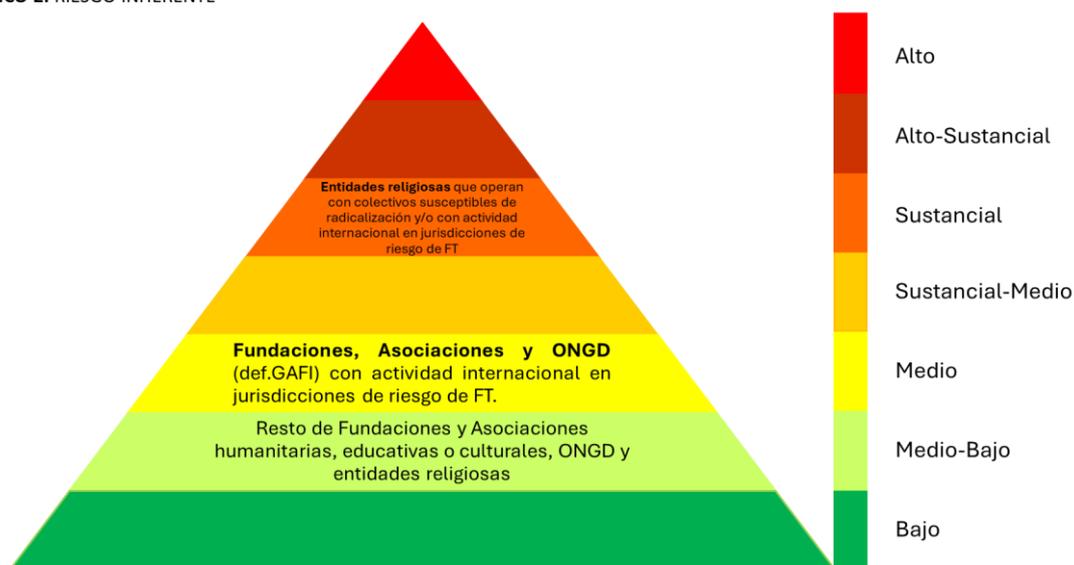
Las tipologías de financiación del terrorismo detectadas se corresponden, fundamentalmente, con el desvío de fondos y el abuso de la entidad con fines de financiación del terrorismo, así como el apoyo a la difusión de mensajes radicales y el apoyo al reclutamiento. Por tanto, **aquellas entidades religiosas que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización, y las que desarrollan actividad internacional en jurisdicciones consideradas de riesgo para financiar el terrorismo, presentan una mayor exposición a las amenazas.**

En la determinación del riesgo inherente de las entidades religiosas se ha tenido especialmente en cuenta la incidencia de las siguientes vulnerabilidades: i) su actividad orientada a la **prestación de servicios culturales y educativos, especialmente en el caso de aquellas entidades que operan con colectivos susceptibles de radicalización**; ii) el mayor **uso de efectivo**; iii) el **escaso nivel de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la verificación del origen y aplicación de los fondos** recolectados; y iv) el hecho de que determinadas entidades religiosas pueden recurrir con mayor frecuencia a los **canales informales para la transferencia de fondos**, ya que estas organizaciones tienen fieles que presentan una mayor probabilidad de encontrarse entre la población no bancarizada.

Por todo lo anterior, se considera que el riesgo inherente de las entidades religiosas es **Sustancial**, en el caso de las que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización y/o desarrollan actividades en jurisdicciones de riesgo de financiación del terrorismo; y **Medio-bajo**, en el caso de las restantes entidades religiosas que no operan con dichos colectivos ni desarrollan actividades en jurisdicciones de riesgo.

Tabla 3. Niveles de riesgo inherente para cada tipología de OSFL	
Tipología de OSFL	Riesgo inherente
Entidades religiosas que operan con colectivos susceptibles de radicalización y/o con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT	Sustancial
Resto de entidades religiosas	Medio-bajo
Fundaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT	Medio
Resto de fundaciones humanitarias, educativas o culturales	Medio-bajo
Asociaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT	Medio
Resto de asociaciones humanitarias, educativas o culturales	Medio-bajo
ONGD que operan en jurisdicciones de riesgo de FT	Medio
Resto de ONGD	Medio-bajo

GRÁFICO 2. RIESGO INHERENTE



7.2 Medidas de mitigación

Una vez determinado el riesgo inherente para cada tipo de OSFL, a continuación, se analizarán las medidas de mitigación existentes, desde una doble perspectiva: medidas de mitigación adoptadas por el sector público y medidas de mitigación adoptadas por el propio sector OSFL.

a) Medidas de mitigación adoptadas por el sector público

- ✓ Obligaciones de registro.
- ✓ Políticas para promover la rendición de cuentas, la integridad y la confianza pública en la administración y gestión de las OSFL.
- ✓ Colaboración con el sector de las OSFL en el desarrollo de guías y buenas prácticas.
- ✓ Programas de divulgación y concienciación al sector OSFL sobre los riesgos de financiación del terrorismo.
- ✓ Cooperación y colaboración entre las distintas autoridades con competencias en materia de prevención y lucha contra la financiación del terrorismo.
- ✓ Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.
- ✓ Experiencia y capacidades para investigar y perseguir aquellas OSFL sospechosas de ser abusadas o apoyar activamente el terrorismo o a los grupos y organizaciones terroristas.
- ✓ Mitigación de los riesgos de financiación del terrorismo a través de las plataformas de financiación participativa (*crowdfunding*).

- **Obligaciones de registro.**

Como primera medida de mitigación adoptada por el sector público, destaca la existencia de diversos registros en los que deben inscribirse las entidades del sector OSFL (véase apartado 4). Tales registros constituyen un importante instrumento de control a disposición de las autoridades y una herramienta de publicidad frente a terceros.

- **Políticas para promover la rendición de cuentas, la integridad y la confianza pública en la administración y gestión de las OSFL.**

En segundo lugar, dentro de las medidas de mitigación adoptadas por el sector público, deben destacarse todas aquellas políticas y medidas dirigidas a promover la rendición de cuentas, la integridad y la confianza pública en la administración y gestión de las OSFL.

Así, las políticas y medidas de mitigación existentes pueden agruparse en torno a cuatro grandes bloques: (a) medidas establecidas en la legislación en materia de PBC/FT; (b) medidas preventivas y controles establecidos en la legislación específica para cada tipología de OSFL; (c) medidas de control y ejecución de los fondos previstas en la legislación general sobre subvenciones públicas; y (d) requisitos y controles para poder acogerse al régimen fiscal especial para entidades sin fines lucrativos.

a) *Medidas establecidas en la legislación en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*

En primer lugar, **la legislación de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo contiene obligaciones focalizadas** aplicables a las fundaciones y a las asociaciones, que buscan prevenir el abuso de las mismas con fines delictivos sin afectar al legítimo desempeño de su actividad [en virtud del artículo 2.1.x) de la Ley 10/2010, de 28 de abril].

Así, el artículo 39 de la ley dispone que el protectorado, el patronato y el personal con responsabilidades en la gestión de las fundaciones, y el órgano de gobierno o asamblea general, los miembros del órgano de representación y el organismo encargado de verificar la constitución de las asociaciones, velarán por que éstas no sean utilizadas para el blanqueo de capitales o para canalizar fondos o recursos a las personas o entidades vinculadas a grupos u organizaciones terroristas.

Las fundaciones y las asociaciones deberán aplicar también las medidas previstas en el artículo 42.3 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo:

- Implementar procedimientos para garantizar la idoneidad de los miembros de los órganos de gobierno y de otros puestos de responsabilidad de la entidad.
- Aplicar procedimientos para asegurar el conocimiento de sus contrapartes, incluyendo su adecuada trayectoria profesional y la honorabilidad de las personas responsables de su gestión.
- Aplicar sistemas adecuados, en función del riesgo, de control de la efectiva ejecución de sus actividades y de la aplicación de los fondos conforme a lo previsto.
- Conservar durante un plazo de diez años los documentos o registros que acrediten la aplicación de los fondos en los diferentes proyectos.
- Colaborar con la Comisión y con sus órganos de apoyo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 10/2010, de 28 de abril.

Además, las AAPP o sus organismos dependientes que otorguen subvenciones a asociaciones y fundaciones, así como los Protectorados de fundaciones y los organismos encargados de la verificación de la constitución de asociaciones, están obligados a comunicar al SEPBLAC todas aquellas situaciones que detecten en el ejercicio de sus competencias y que puedan estar relacionadas con la financiación del terrorismo. Del mismo modo, dichos organismos deberán informar a la Secretaría de la Comisión cuando detecten incumplimientos de las obligaciones establecidas en el artículo 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril o en el artículo 42 de su reglamento (artículo 42.4 del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo).

Debe advertirse también que el Registro Central de Titularidades Reales (RCTIR), en tanto que registro electrónico, central y único en todo el territorio nacional, tiene por objeto recoger y dar publicidad a la **información sobre titularidad real** a la que se refieren los artículos 4, 4bis y 4 ter de la Ley 10/2010, de 28 de abril, respecto de las fundaciones, asociaciones, y en general, todas las personas jurídicas, los fideicomisos tipo *trust* y entidades o estructuras sin personalidad jurídica análogas a los *trusts*.

b) Medidas preventivas y controles establecidos en la legislación específica para cada tipología de OSFL

Mas allá de las medidas previstas en la legislación de PBC/FT, las distintas tipologías de OSFL están sujetas a diversos **controles en virtud de su legislación específica.**

En lo que respecta a las **fundaciones**, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre establece la obligación de formular cuentas anuales y su aprobación por el Patronato de la fundación en el plazo máximo de seis meses desde el cierre del ejercicio. Las cuentas anuales aprobadas deberán presentarse al Protectorado dentro de los diez días hábiles siguientes a su aprobación. Además, existe obligación de someter a auditoría externa las cuentas anuales de todas las fundaciones en las

que, a fecha de cierre del ejercicio, concurren al menos dos de las circunstancias siguientes (artículo 25):

- Que el total de las partidas de activo supere 2.400.000 euros.
- Que el importe neto de su volumen anual de ingresos por la actividad propia más, en su caso, el de la cifra de negocios de su actividad mercantil sea superior a 2.400.000 euros.
- Que el n.º medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 50.

Del mismo modo, las **asociaciones** han de disponer de una relación actualizada de sus asociados y llevar una contabilidad que permita obtener la imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la entidad, así como las actividades realizadas, efectuar un inventario de sus bienes y recoger en un libro las actas de las reuniones de sus órganos de gobierno y representación. Las cuentas de la asociación se aprobarán anualmente por la Asamblea General (artículo 14 LODA).

Por su parte, las **asociaciones de utilidad pública** deberán rendir las cuentas anuales del ejercicio anterior en el plazo de los 6 meses siguientes a su finalización, y presentar una memoria descriptiva de las actividades realizadas durante el mismo periodo, ante el organismo encargado de verificar su constitución y de efectuar su inscripción en el Registro correspondiente. Asimismo, deberán facilitar a las AAPP los informes que éstas les requieran, en relación con las actividades realizadas en cumplimiento de sus fines (artículo 34 LODA). Las entidades declaradas de utilidad pública obligadas a formular cuentas anuales en modelo normal deberán someter a auditoría sus cuentas anuales y acompañarán a ellas un ejemplar del informe de los auditores, firmado por éstos (artículo 5.4 del Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre).

Por otro lado, en el subsector de las ONGD, el otorgamiento de la **calificación por la AECID** opera como una importante medida orientada a promover la rendición de cuentas, la integridad y la confianza pública en la administración y gestión de las ONGD.

c) Medidas de control y ejecución de los fondos previstas en la legislación general sobre subvenciones públicas

Por otra parte, debe señalarse también que las OSFL que reciben fondos públicos están sujetas a los **mecanismos de control previstos en la normativa general sobre subvenciones** [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su reglamento de desarrollo (aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio)], y en las normas reguladoras de cada subvención.

En este sentido, las entidades están obligadas a justificar el cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos, someterse a las actuaciones de comprobación necesarias y conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos, entre otros aspectos (artículo 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre).

Asimismo, son causas de reintegro de la subvención: el incumplimiento total o parcial del objetivo, actividad o proyecto subvencionado; el incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención; y la resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero; entre otras (artículo 37).

En fin, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre contiene también un régimen sancionador, constituyendo infracciones, entre otras, las conductas consistentes en: el falseamiento de las

condiciones requeridas para la concesión de la subvención (infracción muy grave), el incumplimiento de las condiciones establecidas alterando sustancialmente los fines para los que la subvención fue concedida y la falta de justificación del empleo dado a los fondos (infracciones graves). Todo ello contribuye a promover la rendición de cuentas y la confianza pública en la gestión de las OSFL.

d) *Requisitos y controles para poder acogerse al régimen fiscal especial de las entidades sin fines lucrativos*

Por lo demás, las OSFL están también sujetas a **exhaustivos controles para poder acogerse al régimen fiscal especial previsto en la Ley 49/2002**, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Dicho régimen fiscal es voluntario, de tal manera que podrán aplicarlo las entidades que, cumpliendo determinados requisitos, opten por él y comuniquen la opción al Ministerio de Hacienda. Pueden acogerse a este régimen: las fundaciones, las asociaciones declaradas de utilidad pública, las ONGD (siempre que tengan la forma jurídica de fundación o asociación de utilidad pública) y las federaciones y asociaciones de las entidades anteriores, entre otras, siempre que cumplan los requisitos exigidos.

De este modo, **las OSFL que incumplan con su obligación de registro o de rendición de cuentas no podrán ser consideradas como entidades sin fines lucrativos a los efectos de la aplicación del régimen fiscal especial** (artículo 3, apartado 9º de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre).

- **Colaboración con el sector de las OSFL en el desarrollo de guías y buenas prácticas.**

El Tesoro Público ha elaborado un documento de “[Mejores prácticas en la lucha contra el BC y la FT. Sector organizaciones sin fines de lucro](#)”, el cual se encuentra disponible en la página web y ha sido objeto de difusión a las principales organizaciones representativas del sector.

Asimismo, en la elaboración del presente análisis sectorial de riesgos se han mantenido reuniones con las principales organizaciones representativas del sector (*umbrella organizations*), en las que se ha puesto de manifiesto la necesidad de colaborar en la actualización del documento de buenas prácticas mencionado, así como desarrollar actuaciones adicionales dirigidas a reforzar el conocimiento de los riesgos y promover la cultura de cumplimiento por parte del sector OSFL.

- **Programas de divulgación y concienciación al sector OSFL sobre los riesgos de financiación del terrorismo.**

En las reuniones mantenidas con las principales organizaciones representativas del sector se observó que el conocimiento de los riesgos de financiación del terrorismo a través de las OSFL es, en general, adecuado, detectándose no obstante un menor nivel de comprensión de los riesgos entre las entidades religiosas en comparación con las fundaciones y las asociaciones que no tienen por objeto una finalidad religiosa.

Con anterioridad a la elaboración del presente análisis sectorial, la divulgación y concienciación sobre los riesgos se ha desarrollado en el contexto más amplio de la divulgación sobre los riesgos generales de financiación del terrorismo asociados a las OSFL. En este sentido, se ha facilitado a las principales organizaciones representativas del sector el enlace al Webinario "[Aproximación a la actualización del Análisis Nacional de Riesgos de PBC/FT](#)" (31 de mayo de 2024), en el que se abordaron las amenazas y riesgos de financiación del terrorismo en España asociados a las OSFL.

Adicionalmente, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cooperan asiduamente con determinados colectivos de riesgo dentro del sector OSFL para aumentar la concienciación en torno a los riesgos de radicalización y terrorismo, y asegurar que los fondos no se canalicen hacia actividades destinadas a apoyarlos.

- **Cooperación y colaboración entre las distintas autoridades con competencias en materia de prevención y lucha contra la financiación del terrorismo.**

La colaboración y cooperación entre autoridades se desarrolla a través de diversos órganos colegiados y grupos de trabajo, entre los que cabe destacar:

- Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (COPBLAC) como órgano colegiado y a través del Comité de Inteligencia Financiera y el Grupo Operativo de Inteligencia Financiera (GOIF)
-
- Grupo de Trabajo de seguimiento del Plan Estratégico Nacional Contra la Financiación del Terrorismo (PENCFIT-GRUSEFIT).
- Grupo de Trabajo para la Prevención del Abuso de las OSFL con fines de Financiación del Terrorismo.

- **Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.**

Tanto en la legislación en materia de PBC/FT, como en las leyes específicas aplicables a las distintas tipologías de OSFL, se contempla la posibilidad de imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a las OSFL en caso del incumplimiento de sus obligaciones, de acuerdo con las recomendaciones del GAFI. La existencia de tales sanciones constituye una medida de mitigación de los riesgos de financiación del terrorismo asociados a las OSFL.

Así, las fundaciones y asociaciones que incumplan con las obligaciones establecidas en la legislación PBC/FT se sujetan al régimen sancionador en ella prevista [artículos 2.1.x) y 39 de la Ley 10/2010, de 28 de abril y artículo 42 de su reglamento de desarrollo, en relación con el Capítulo VIII (arts. 50 a 65) de la Ley 10/2010, de 28 de abril].

Por otra parte, en el caso de las asociaciones declaradas de utilidad pública, la ley contempla la revocación de oficio de la declaración en el caso de incumplimiento de los requisitos y obligaciones exigidos (p. ej., no presentación de las cuentas anuales, no inscripción en el registro correspondiente, etc.; artículos 34 y 35 LODA). Ello resulta aplicable también a las 7 entidades inscritas en el RER que han recibido la declaración de utilidad pública.

Asimismo, la asociación podrá ser suspendida en sus actividades o disuelta, por resolución motivada de la autoridad judicial competente, cuando tenga la condición de asociación ilícita de acuerdo con las leyes penales (artículo 38 LODA).

Por lo que se refiere a las fundaciones, el Protectorado tiene atribuido el ejercicio de diversas funciones de control sobre las fundaciones por motivos de legalidad, entre las que cabe destacar (artículo 48 del Real Decreto 1337/2005):

- a) Ejercitar la acción de responsabilidad frente a los patronos.
- b) Instar judicialmente el cese de los patronos por el desempeño del cargo sin la diligencia prevista por la ley.
- c) Impugnar en sede judicial los actos y acuerdos del patronato que sean contrarios a la ley o a los estatutos.

Instar de la autoridad judicial la intervención temporal de la fundación, si el protectorado advirtiera una grave irregularidad en la gestión económica que ponga en peligro la subsistencia de la fundación o una desviación grave entre los fines fundacionales y la actividad realizada.

Por su parte, la legislación en materia de fundaciones de las CC.AA. establece, en algunos casos, un régimen sancionador aplicable a las fundaciones que incumplan con sus obligaciones legales, tales como el deber de aprobar y presentar las cuentas anuales de la fundación [véase el Capítulo II (artículos 30-41) de la Ley 21/2014, de 29 de diciembre, del protectorado de las fundaciones y de verificación de la actividad de las asociaciones declaradas de utilidad pública de Cataluña; o el Capítulo IV (artículos 66-74) de la Ley 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones del País Vasco]. En otros casos, la legislación autonómica impone algunas limitaciones para aquellas fundaciones que no cumplan con sus obligaciones legales, tales como la pérdida del derecho a participar en convocatorias de subvenciones y percepción de ayudas públicas (véase, por ejemplo, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León), o la imposibilidad de inscribir o depositar en el registro de fundaciones determinados actos y documentos, así como la no emisión de certificados a petición de la fundación (véase el artículo 26.8 de la Ley 6/2020, de 15 de julio, de Fundaciones de Cantabria).

Asimismo, las fundaciones que incumplan con su obligación de registro o de rendición de cuentas no podrán ser consideradas como entidades sin fines lucrativos a los efectos de la aplicación del régimen fiscal especial previsto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre (artículo 3, apartado 9º).

Por lo demás, en el caso de las ONGD calificadas, el incumplimiento de los requisitos y obligaciones legales determinaría la pérdida de la calificación otorgada por la AECID.

Respecto de las entidades religiosas, la ley establece que la cancelación de la inscripción registral sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme (artículo 5.3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio).

En fin, las personas jurídicas en España pueden ser penalmente responsables por los delitos que se hayan cometido en su seno (artículo 31 bis del Código Penal).

- **Experiencia y capacidades para investigar y perseguir aquellas OSFL sospechosas de ser abusadas o apoyar activamente el terrorismo o a los grupos y organizaciones terroristas.**

Tal y como se recoge en el último Informe de Evaluación Mutua del GAFI (2014), España ha tenido éxito en la investigación y persecución de actividades relacionadas con la recaudación y movimiento de fondos terroristas a través del sector OSFL. Esto quedó demostrado a través de una serie de casos que involucran a asociaciones culturales (p. ej., véase la SAN 73/2007), que fueron una parte importante de la distintiva red de apoyo y obtención de fondos de ETA. Además, España persiguió con éxito un caso de FT que involucraba la financiación de un terrorista y su familia mediante la entrega de limosnas (aunque las limosnas se pagaban a un particular, no a una OSFL): SAN 5304/2011.

La amplia experiencia y capacidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles para investigar y perseguir las OSFL presuntamente vinculadas con la financiación del terrorismo ha quedado reflejada en diferentes operaciones e investigaciones llevadas a cabo. Un ejemplo es la en la denominada *Operación Bruder*⁸.

Dentro de las capacidades de las FCSE para perseguir y luchar contra el abuso de estas organizaciones, existen procedimientos administrativos recogidos en Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Según su artículo 57, de acuerdo al régimen de infracciones y sanciones, es posible realizar la expulsión de territorio nacional de un extranjero, entre otras cosas, por seguridad nacional.

Finalmente, hay que señalar que las unidades de inteligencia cuentan con recursos humanos destinados por las unidades de inteligencia para el análisis e investigación de este tipo de operativa.

- **Mitigación de los riesgos de financiación del terrorismo a través de las plataformas de financiación participativa (*crowdfunding*).**

La financiación participativa o *crowdfunding* es un sistema legítimo de recaudación de fondos para financiar iniciativas personales, comerciales, sin fines de lucro, no gubernamentales o de otra índole. Puede ser empleado para una gran variedad de propósitos, incluyendo: ayuda frente a desastres naturales, apoyo a causas sociales, financiación de empresas de nueva creación, generación de inversiones, etc.

Tal y como se explica en el informe [Crowdfunding for Terrorism Financing](#) (GAFI, 2023), mientras que los sistemas de recaudación de fondos tradicionales (*fundraising*) se basan en la obtención de una suma de dinero procedente de un conjunto limitado de fuentes, en el *crowdfunding* se recurre a plataformas en línea, tales como Internet o las redes sociales, para recaudar fondos de una gran masa de donantes potenciales que pueden contribuir a un proyecto o idea través de sumas relativamente pequeñas.

En este sentido, las plataformas de financiación participativa están expuestas al uso indebido de los nuevos canales para la circulación de dinero ilícito y, a la vez, se hallan bien situados para detectar estos movimientos y atenuar los riesgos.

⁸ https://policia.es/es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=15963

Por todo ello, con la reciente adopción del paquete legislativo de la Unión Europea contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo **se ha incluido como sujetos obligados en materia de PBC/FT a los proveedores de servicios de financiación participativa y a los intermediarios de financiación participativa, incluida también la financiación mediante donaciones** [artículo 3, apartado 3), letra h) del Reglamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo].

b) Medidas de mitigación adoptadas por el sector OSFL

De acuerdo con la información recabada del sector OSFL, así como con fuentes públicas de información, el sector OSFL en España ha implementado por iniciativa propia una serie de medidas mitigadoras. Entre ellas, destacan las siguientes:

- **La generación de espacios de intercambio mutuo de información** entre entidades adscritas a una misma asociación, así como con otras plataformas sectoriales, organizaciones, o profesionales del derecho y *compliance*. Un ejemplo de estas prácticas viene dado por la AEFr y sus entidades adscritas.
- **La elaboración de estudios y análisis** sobre temas de interés entre sus entidades asociadas, como por ejemplo el análisis de uso de efectivo y canales financieros no regulados de la AEFr, el análisis de entidades asociadas de la Fundación Lealtad, el análisis de la contribución económica y social de las fundaciones españolas de la AEF en colaboración con AFI, así como informes regionales. Además, destaca que varias asociaciones del Tercer Sector colaboran para realizar propuestas de actualización normativa, acercando al sector público las dificultades prácticas del cumplimiento de la normativa y colaborando con su experiencia al proceso legislativo.
- **El desarrollo de programas de acercamiento y educación al sector de OSFL**, a través de Grupos de Trabajo con organizaciones del Tercer Sector para promover mejoras de la Ley 10/2010, de 28 de abril; sesiones formativas sobre los riesgos y el cumplimiento de las obligaciones en materia de PBC/FT, y la implantación de canales internos de denuncias; o la pertenencia a la *World Compliance Association* en materia de PBC/FT.
- **La aplicación de códigos de autorregulación, certificaciones, acreditaciones o sellos de calidad**. Este tipo de medidas, aplicadas por la AEFr, la Fundación Lealtad, la Plataforma de ONG, la Plataforma de Voluntariado y la AEF, consisten en la aceptación voluntaria de códigos de buenas prácticas comunes en materias como transparencia, buen gobierno, políticas de gestión de donaciones y de selección de contrapartes y cumplimiento normativo general en gestión económica y de subvenciones.

En este sentido, merece especial mención el **sello “Dona con Confianza”**, un distintivo desarrollado por la Fundación Lealtad. Se trata de un sello abierto a fundaciones y asociaciones de utilidad pública constituidas en España, que desarrollan actividades y proyectos de acción social, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria e investigación social en salud y/o medioambiente, y que cumplan unos requisitos establecidos. El sello se renueva cada dos años, si bien anualmente se realiza una revisión intermedia, y la

Fundación Lealtad puede iniciar una revisión y revocar el sello si detecta incumplimientos.

- El intercambio de información con FCSE, en algunos casos como el de la AEF, con vistas a su formalización a través de la firma de un convenio o protocolo.
- El desarrollo de bases de datos abiertas con información sobre fundaciones. Destaca la base de datos de la AEF, que permite identificar a las fundaciones individuales y conocer a qué protectorado y registro están adscritas, así como la firma de un convenio entre la AEF y el Consejo General del Notariado para promover que las fundaciones asociadas actualicen sus datos de titularidad real en la base de datos del Consejo, y para que las fundaciones puedan acceder a esta base de datos para identificar a los donantes y los receptores de fondos.

7.3 Riesgos residuales

El riesgo residual para cada tipología de OSFL se ha calculado tras corregir el riesgo inherente con las medidas mitigadoras aplicadas, tanto por el sector público como por las propias entidades que integran el sector OSFL.

En el ámbito de las medidas de mitigación adoptadas por el sector público, existen, por un lado, **medidas mitigadoras comunes a todas las tipologías de OSFL**, como las obligaciones de registro, la centralización de información sobre titularidad real procedente de otros registros y bases de datos en el RCTIR, los controles en el marco de la legislación sobre subvenciones públicas, y la experiencia y capacidades de las FCSE en la investigación y detección de actividades vinculadas a la financiación del terrorismo. Junto a estas medidas de mitigación comunes, **se han considerado especialmente relevantes las medidas mitigadoras específicas aplicables a las asociaciones de utilidad pública y a las ONGD**, las cuales, en virtud de su naturaleza y sus actividades, se encuentran sujetas a controles más exhaustivos.

Por otra parte, las medidas de mitigación aplicadas por el propio sector OSFL difieren en función de la tipología de entidades a la que hacemos referencia, siendo más intensas en el caso de las organizaciones representativas del sector de las asociaciones, fundaciones y ONGD. En este sentido, la información aportada por las unidades de inteligencia muestra cómo las entidades religiosas, por lo general, presentan menores medidas de mitigación en los ámbitos de la gobernanza, la gestión financiera y de proyectos, y la transparencia en su actividad.

A continuación, en la *Tabla 4* se resumen los resultados del análisis en lo que respecta a los niveles del riesgo inherente y las medidas mitigadoras para cada tipología de OSFL.

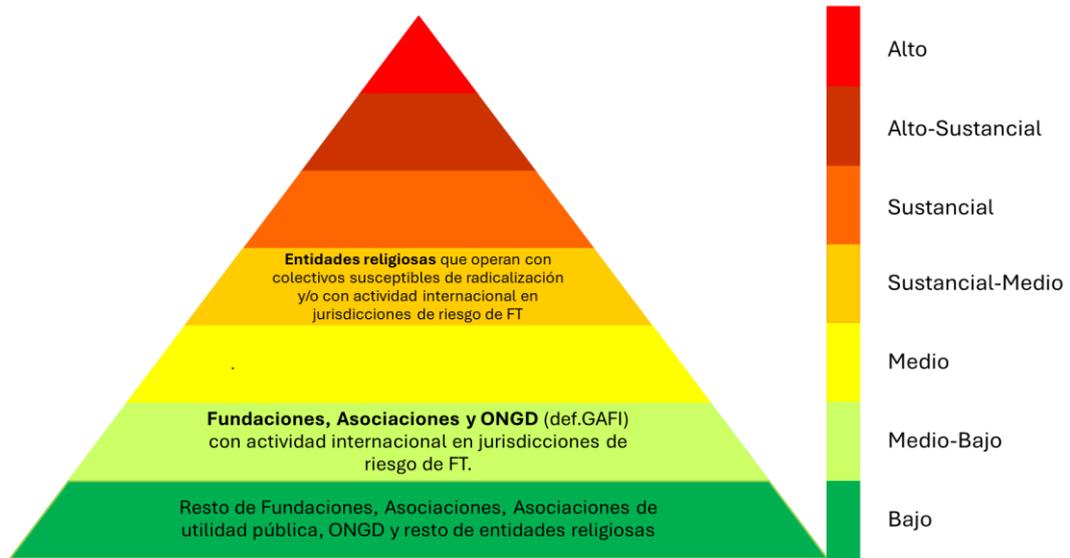
Tabla 4. Riesgo inherente y medidas mitigadoras para cada tipología de OSFL			
Tipología de OSFL	Riesgo inherente	Medidas mitigadoras	
		<i>Adoptadas por el sector público</i>	<i>Adoptadas por el propio sector OSFL</i>
Entidades religiosas que operan con colectivos susceptibles de radicalización y/o con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT	Sustancial	Medidas mitigadoras comunes (registro, declaración titular real, controles sobre subvenciones, experiencia y capacidades FyCSE)	Menos relevantes
Resto de entidades religiosas	Medio-bajo		
Fundaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT	Medio		Más relevantes
Resto de fundaciones humanitarias, educativas o culturales	Medio-bajo		
Asociaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT	Medio		
Resto de asociaciones humanitarias, educativas o culturales	Medio-bajo		
ONGD que operan en jurisdicciones de riesgo de FT	Medio	Controles más exhaustivos	
Resto de ONGD	Medio-bajo		

En el *Gráfico 3* se representan el nivel de riesgo inherente para cada tipología de OSFL. De los niveles residuales de riesgo pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Las entidades religiosas que operan con colectivos susceptibles de proselitismo y radicalización yihadista y/o tienen actividad internacional en alguna jurisdicción de riesgo de financiación del terrorismo, son las entidades que presentan un mayor nivel de riesgo inherente y, además, una menor calidad de las medidas mitigadoras. Su riesgo residual se considera Sustancial-medio.
- En un escalón inferior se sitúan las ONGD y las fundaciones y asociaciones humanitarias, culturales o educativas con actividad internacional en alguna jurisdicción de riesgo de financiación del terrorismo. Si bien las primeras presentan un nivel de riesgo inherente ligeramente superior que las segundas, la calidad de las medidas mitigadoras de las ONGD es también más elevada, por lo que cabe concluir que el nivel de riesgo residual es similar entre ambas tipologías de OSFL. El riesgo residual de ambos tipos de OSFL es Medio-bajo.
- Las restantes fundaciones, asociaciones y entidades religiosas que no se encuadran en ninguna de las categorías anteriores y que entran dentro de la definición del GAFI presentan todas ellas un nivel de riesgo inherente inferior. La calidad de las medidas de mitigación es especialmente intensa en el caso de las asociaciones de utilidad pública,

por cuanto cuentan con controles más estrictos, a las cuales se les atribuye un riesgo residual Bajo.

GRÁFICO 3. RIESGO RESIDUAL



En resumen, a partir del riesgo inherente y de las medidas mitigadoras aplicadas, se han determinado los siguientes niveles de riesgo residual para cada tipología de OSFL:

Tabla 5. Niveles de riesgo residual para cada tipología de OSFL	
Tipología de OSFL	Riesgo residual
Entidades religiosas que operan con colectivos susceptibles de radicalización y/o con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT	Sustancial-medio
Resto de entidades religiosas	Bajo
Fundaciones y asociaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT	Medio-Bajo
Resto de fundaciones humanitarias, educativas o culturales	Bajo
Resto de asociaciones humanitarias, educativas o culturales	Bajo
Asociaciones de utilidad pública	Bajo
ONGD que operan en jurisdicciones de riesgo de FT	Medio-Bajo
Resto de ONGD	Bajo

8.- Acceso de las OSFL legítimas a los servicios financieros

El GAFI ha reconocido la importancia de garantizar que la implementación de sus Recomendaciones no tenga un impacto negativo y desproporcionado sobre las OSFL, obstaculizando indebidamente la actuación de la sociedad civil y dificultando el acceso a los servicios financieros y, en especial, la prestación de asistencia humanitaria.

El GAFI ha definido el “*de-risking*” como el fenómeno de las instituciones financieras que cancelan o restringen las relaciones de negocio con determinados clientes o categorías de clientes para evitar, en lugar de gestionar, el riesgo, en línea con el enfoque basado en riesgo del GAFI⁹. Así, se ha constatado que el *de-risking* ha contribuido a limitar el acceso a los servicios bancarios y financieros por parte de las OSFL en diversos países y jurisdicciones.

En línea con las buenas prácticas del GAFI, en el proceso de elaboración del presente análisis sectorial de riesgos se recabó información de los distintos actores relevantes (*multistakeholder dialogue*) a fin de analizar la existencia de eventuales dificultades en el acceso a los servicios financieros por parte de las OSFL. Para ello, se solicitó información a los órganos del sector público encargados del control de las OSFL y a las organizaciones representativas del sector para determinar si existen **dificultades para acceder al sistema financiero** por parte de las OSFL.

Las principales conclusiones extraídas tras el análisis de la información son las siguientes:

- En general, no hay constancia de que existan dificultades de acceso al sistema financiero por parte de las fundaciones.
- No obstante, sí se detectó el caso concreto de **una fundación vinculada a un país considerado de riesgo de financiación del terrorismo, cuya cuenta fue cancelada** por la entidad bancaria y no se le permitió abrir otra nueva cuenta.
- Las entidades bancarias no son homogéneas en la solicitud de documentos necesarios para abrir una cuenta o para determinar qué titulares personas físicas deben figurar en las cuentas bancarias de cada fundación.
- En el curso de los proyectos humanitarios, en alguna ocasión se han comunicado **dificultades para abrir cuentas a nombre de los proyectos en terceros países.**

Solicitud de documentación que aún no tienen disponible las OSFL (por ejemplo, cuentas anuales) y que se requiere para poder operar con la cuenta bancaria abierta.

- Se observa también que **las dificultades de acceso al sistema financiero son diferentes según el tipo de OSFL, el volumen de fondos que gestionan y el tamaño de las organizaciones**, pues el acceso podría ser más difícil para aquellas organizaciones de menor tamaño.

⁹ [High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards](#), pág. 2.

9.- Conclusiones

El terrorismo sigue siendo una amenaza a nivel nacional e internacional, puesto que la evolución del sistema financiero y las nuevas tecnologías generan nuevas oportunidades para la financiación y canalización de fondos por parte de las organizaciones terroristas. En España, el terrorismo yihadista representa la principal amenaza, a través de sus dos grupos principales, Daesh y Al Qaeda, que mantienen una actividad particularmente intensa en el norte de África.

Entre las tipologías de financiación del terrorismo a través del sector OSFL en España, no se ha detectado la creación de una OSFL con un propósito inicial de servir a la financiación del terrorismo, si bien existen indicios sobre el posible abuso de las OSFL con el fin de desviar fondos para la financiación del terrorismo. Asimismo, algunas OSFL son abusadas con el fin de difundir mensajes de proselitismo y radicalización yihadista. Una de las prácticas asociadas al desvío es el “secuestro” de fondos inicialmente enviados con una finalidad humanitaria, especialmente hacia campos de refugiados en zonas de conflicto (p. Ej., Siria), donde los individuos integrados en organizaciones terroristas controlan la ayuda que llega y pueden limitar los fondos a aquellos que son simpatizantes con ideologías o creencias susceptibles de radicalización.

En cuanto a los canales utilizados para la movilización de fondos, el tradicional sistema informal conocido como *hawala* es el método más utilizado para la remisión de fondos a jurisdicciones de riesgo de financiación del terrorismo. No obstante, la conexión con otras categorías delictivas, como el fraude, para la recaudación de fondos y su movilización a través del sector OSFL, han podido contribuir al incremento de uso de criptoactivos con el objetivo de dificultar la trazabilidad de los fondos y aumentar el anonimato.

Las vulnerabilidades inherentes a las OSFL se han analizado desde dos perspectivas: vulnerabilidades asociadas a cada organización y aquellas vinculadas al propio sector OSFL.

En lo que respecta a las primeras, el carácter humanitario, cultural, educativo o religioso de las OSFL las hace especialmente vulnerables ante las amenazas, sobre todo aquellas que operan con comunidades susceptibles de proselitismo y radicalización yihadista y/o aquellas que tienen actividad internacional en alguna jurisdicción de riesgo a los efectos de la financiación del terrorismo. Además, es posible identificar otras vulnerabilidades adicionales, tales como el uso de efectivo o las posibilidades de financiar proyectos por *crowdfunding*, lo que añade dificultades adicionales en cuanto a la correcta trazabilidad y puede ser empleado para desviar los fondos hacia fines distintos a los iniciales.

Por otra parte, el sector OSFL está condicionado principalmente por vulnerabilidades relacionadas con la existencia de múltiples registros y diversas autoridades responsables; vulnerabilidades asociadas a la efectiva comprensión e implementación de la normativa, al contar con una regulación compleja y fragmentada; y asociadas a la escasa cultura preventiva de algunas tipologías de entidades (especialmente en el caso de las de menor tamaño) frente a su posible abuso por organizaciones terroristas.

Las evidencias sobre posible abuso de las OSFL, unidas a las amenazas a las que están expuestas y a sus vulnerabilidades, configuran los **siguientes niveles de riesgo inherente** para las distintas tipologías de OSFL:

- Entidades religiosas que operan con colectivos susceptibles de radicalización y/o con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Sustancial.

- Resto de entidades religiosas: Medio-bajo.
- Fundaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio.
- Resto de fundaciones humanitarias, educativas o culturales: Medio-bajo.
- Asociaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio.
- Resto de asociaciones humanitarias, educativas o culturales: Medio-bajo.
- ONGD con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT : Medio.
- Resto de ONGD: Medio-bajo.

De otra parte, **tanto el sector público como el propio sector OSFL aplican medidas de mitigación de los riesgos.**

Entre las primeras, existen, por un lado, medidas mitigadoras comunes a todas las tipologías de OSFL, como son: las obligaciones de registro, la centralización sobre titularidad real centralizada procedente de otros registros y bases de datos en el RCTIR, los controles en el marco de la legislación sobre subvenciones públicas, y la experiencia y capacidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la investigación y detección de actividades vinculadas a la financiación del terrorismo. Junto a estas medidas de mitigación comunes, se han considerado especialmente relevantes las medidas mitigadoras específicas aplicables a las asociaciones de utilidad pública y a las ONGD, las cuales, en virtud de su naturaleza y sus actividades, se encuentran sujetas a controles más exhaustivos.

En cuanto a las medidas mitigadoras aplicadas por el propio sector OSFL, destacan la generación de espacios de intercambio mutuo de información; la mejora del conocimiento del sector a través de la elaboración de estudios, análisis y propuestas de actualización normativa; el desarrollo de programas de acercamiento y educación a las entidades del sector, a través de seminarios, formación y asesoramiento, así como el desarrollo de bases de datos abiertas; la aplicación de códigos de autorregulación, certificaciones y acreditaciones o sellos de calidad; y la colaboración e intercambio de información con las FCSE. Estas medidas permiten, de una parte, la mejora en el autoconocimiento del riesgo por parte del sector OSFL, y, de otra, ofrecen facilidades en el cumplimiento de la normativa en materia de PBC/FT y en las buenas prácticas orientadas al sector.

De este modo, una vez corregido el riesgo inherente con las medidas mitigadoras aplicadas, se determinan los **siguientes niveles de riesgo residual**:

- Entidades religiosas con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Sustancial-medio.
- Resto de entidades religiosas: Bajo.
- Fundaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio-bajo.
- Resto de fundaciones humanitarias, educativas o culturales: Bajo.
- Asociaciones humanitarias, educativas o culturales con actividad internacional en jurisdicciones de riesgo de FT: Medio-bajo.
- Resto de asociaciones humanitarias, educativas o culturales: Bajo.
- Asociaciones de utilidad pública: Bajo.
- ONGD que operan en jurisdicciones de riesgo Medio-bajo.
- Resto de ONGD: Bajo

La difusión de los resultados del presente análisis entre los distintos actores relevantes del sector, tanto en el ámbito público como privado, resulta imprescindible, a fin de garantizar un adecuado conocimiento de las amenazas y riesgos de financiación del terrorismo y promover una mayor concienciación en aras de su mitigación.

Asimismo, el análisis deberá servir de fundamento para el desarrollo de políticas y medidas adecuadas y proporcionadas por parte de los reguladores para proteger al sector OSFL frente a su utilización como vehículo para financiar el terrorismo, con un enfoque basado en el riesgo y sin desincentivar indebidamente al acceso legítimo de las OSFL a los servicios financieros.

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Tablas	Página
<i>Tabla 1.</i> Tipología de las OSFL en España	27
<i>Tabla 2.</i> Comunicaciones por indicio al SEPBLAC relacionadas con el sector OSFL	31
<i>Tabla 3.</i> Niveles de riesgo inherente para cada tipología de OSFL	45
<i>Tabla 4.</i> Riesgo inherente y medidas mitigadoras para cada tipología de OSFL	59
<i>Tabla 5.</i> Niveles de riesgo residual para cada tipología de OSFL	61

Gráficos

<i>Gráfico 1.</i> Número de fundaciones que entre 2020-2021 que han resultado al objeto de este análisis.	19
<i>Gráfico 2.</i> Riesgo inherente y medidas mitigadoras para cada tipología de OSFL	35
<i>Gráfico 3.</i> Riesgo residual	46

ACRÓNIMOS

AAPP	Administraciones públicas
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AEF	Asociación Española de Fundaciones
AEFr	Asociación Española de Fundraising
ANR	Análisis Nacional de Riesgos
CCAA	Comunidades Autónomas
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
FT	Financiación del terrorismo
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
OSFL	Organización Sin Fines de Lucro
PBC/FT	Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo
RCTIR	Registro Central de Titularidades Reales
RER	Registro de Entidades Religiosas
RNA	Registro Nacional de Asociaciones
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias