



Propuestas del sector no lucrativo para la *Modificación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo para adecuarla a los contenidos de la directiva 849/2015, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.*

I. Sujetos obligados.

La Directiva (UE) 2015/849, señala en su artículo 2.1, que serán sujetos obligados, los siguientes:

- 1) Las entidades de crédito.
- 2) Las entidades financieras.
- 3) Las siguientes personas jurídicas o físicas en el ejercicio de su actividad profesional:
 - a. Los auditores, contables y asesores fiscales.
 - b. Los notarios y otros profesionales del Derecho independientes.
- 4) Los proveedores de servicios a sociedades y fideicomisos no contemplados en los apartados anteriores.
- 5) Los agentes inmobiliarios.
- 6) Los proveedores de servicios de juegos de azar.
- 7) Otras personas que comercien con bienes únicamente en la medida en que los pagos se efectúen o se reciban en efectivo y por importe igual o superior a 10.000 EUR (bien en una transacción o en varias transacciones).



La Directiva no contempla, por tanto, de forma específica, entre los sujetos obligados, a las entidades sin fin de lucro (en adelante, ESFL), salvo que,

como cualquier otro sujeto, realizaran operaciones en efectivo por importe igual o superior a 10.000 euros, en una o varias transacciones.

II. Enfoque riesgo.

El GAFI sí contempla entre los sujetos vulnerables al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a las entidades sin fin de lucro. No obstante, como es sabido, su recomendación 8 ha sido modificada, rebajando el grado de vulnerabilidad, al reconocer que no todas las entidades de esta naturaleza presentan el mismo riesgo.

Por ello, al igual que respecto a otros sujetos obligados, ha insistido reiteradamente en la necesidad de revisar las regulaciones nacionales basándose en el riesgo real que el sector presente.

La Directiva también hace hincapié, tanto en los considerandos como en el articulado, en el factor riesgo como elemento sobre el que construir el sistema normativo de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

El art. 8.1 de la Directiva señala que:

“Los Estados miembros velarán por que las entidades obligadas adopten medidas adecuadas para detectar y evaluar sus riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, **teniendo en cuenta factores de**



riesgo, incluidos los relativos a clientes, países o zonas geográficas, productos, servicios, operaciones o canales de distribución. **Estas medidas deberán guardar proporción con la naturaleza y el tamaño de las entidades obligadas”.**

Con este mismo enfoque, la Directiva contempla la posibilidad de aplicar medidas simplificadas de diligencia debida cuando se den determinadas circunstancias, fundamentalmente en aquellos casos en los que se identifiquen ámbitos de menor riesgo. Así, el artículo 15 señala:

- “1. Cuando un Estado miembro o una entidad obligada identifique ámbitos de menor riesgo, dicho Estado miembro podrá autorizar a las entidades obligadas a aplicar medidas simplificadas de diligencia debida con respecto al cliente.
2. Antes de aplicar las medidas simplificadas de diligencia debida con respecto al cliente, las entidades obligadas deberán determinar que la relación de negocios o transacción presenta un menor grado de riesgo.
3. Los Estados miembros velarán por que las entidades obligadas controlen suficientemente las transacciones y las relaciones de negocios para poder detectar operaciones inusuales o sospechosas”.

El artículo 16 añade que:

“Al evaluar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en relación con distintos tipos de clientes o zonas geográficas, y con determinados productos, servicios, operaciones o canales de distribución, los Estados miembros y las entidades obligadas deberán tener en cuenta como mínimo los factores de identificación de situaciones potencialmente de menor riesgo que figuran en el anexo II”.



El Anexo II contiene una relación, “no exhaustiva” de los factores y tipos de datos para la identificación de situaciones potencialmente de menor riesgo, contemplados en el artículo 16:

1) Factores de riesgo en función del cliente:

- a) empresas que cotizan en bolsa y están sujetas a requisitos de información (ya sea en virtud de las normas de la bolsa o en virtud de la ley u otros instrumentos de obligado cumplimiento), que impongan obligaciones para garantizar una transparencia adecuada de la titularidad real;
- b) empresas o administraciones públicas;
- c) clientes que son residentes en las zonas geográficas de menor riesgo establecidas en el punto 3.

2) Factores de riesgo en función del producto, servicio, transacción o canal de distribución:

- a) pólizas de seguros de vida cuya prima es baja;
- b) pólizas de seguros para planes de pensiones, siempre y cuando no contengan una opción de rescate anticipado ni puedan servir de garantía;
- c) planes de pensiones, jubilación o similares que contemplen el abono de prestaciones de jubilación a los empleados, siempre y cuando las cotizaciones se efectúen mediante deducción del salario y las normas del plan no permitan a los beneficiarios ceder su participación;
- d) productos o servicios financieros adecuadamente definidos y limitados, destinados a determinados tipos de clientes, con objeto de aumentar el acceso con fines de inclusión financiera;
- e) productos en los que el riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo se gestione mediante otros factores, como los límites de



disposición de efectivo o la transparencia de la propiedad (por ejemplo, ciertos tipos de dinero electrónico).

3) Factores de riesgo en función del área geográfica:

- a) Estados miembros;
- b) terceros países con sistemas eficaces de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;
- c) terceros países que, según fuentes creíbles, tengan un bajo nivel de corrupción u otras actividades delictivas;
- d) terceros países que, según fuentes creíbles, como por ejemplo informes de evaluación mutua o de evaluación detallada o informes de seguimiento publicados, dispongan de requisitos contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo compatibles con las Recomendaciones revisadas del GAFI, y apliquen efectivamente dichos requisitos.

III. Autoevaluación de las entidades sin fin de lucro.

La Asociación Española de Fundaciones y otras entidades no lucrativas representativas del sector referidas al final de este documento, promovieron a principios de junio de 2017 una encuesta con el objetivo de obtener información más detallada acerca del riesgo que puede presentar al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, atendiendo a aspectos tales como actividad, origen de sus ingresos, o medios de pago utilizados. A la misma respondieron cerca 300 organizaciones, principalmente fundaciones y asociaciones de utilidad pública, pero también asociaciones no declaradas de utilidad pública, fundaciones canónicas y entidades singulares¹.

¹ Debe señalarse que en la encuesta no todas las ESFL participantes respondieron a todas las preguntas, aunque sí a la mayoría. Entre las organizaciones que han respondido se encuentran algunas de las organizaciones no lucrativas de mayor



De esta encuesta se extraen las siguientes conclusiones.

Datos básicos:

- Casi el 50% de las ESFL que respondieron tienen un ámbito de actuación regional, el 35,5% nacional y el 15,7% tienen ámbito internacional.
- En cuanto a las áreas principales de actividad, el 31,8% de las ESFL que han respondido a la encuesta se dedican a la acción y servicios sociales, el 12,4% a la cultura, casi un 10% al desarrollo y cooperación internacional, el 8% al empleo y la formación, el 8% a investigación, el 7,5% a la salud y el resto a fines diversos de interés general.
- Conforme al último presupuesto aprobado por las organizaciones participantes, el 49% tienen un volumen de ingresos con un rango comprendido entre 150.000 y 2.400.000 euros, mientras que el 15% se encuentra entre 2.400.001 y 10 millones de euros. El 14,7% tiene un volumen de ingresos que se encuentra entre 30.001 y 150.000, seguido de las ESFL que se sitúan entre 10 millones a 50 millones de euros de presupuesto de ingresos (9,4%). Las que cuentan con un volumen de ingresos inferior a 30.000€ representa un 8,7%. Por último, se sitúan las ESFL que cuentan con un volumen de ingresos de más de 50 millones de € anuales (3,7%).
- En cuanto al número de personas que integran el patronato u órgano de representación equivalente, el 44,8% de las ESFL cuenta con un

dimensión y peso en España, cuya actividad de captación de fondos del público en general es relevante.



órgano del que forman parte de 7 a 15 personas; el 42,8% se sitúa en el rango de 3 a 7 personas y el 12,4% cuenta con más de 15 personas en su órgano de representación.

Origen de los fondos:

De los datos de la encuesta se extraen las siguientes conclusiones en cuanto a las principales fuentes de financiación:

- La principal y mayoritaria fuente de ingresos de las ESFL que han respondido está representada por las donaciones del fundador o de miembros del patronato o de la junta directiva, así como de terceros, personas físicas o empresas. Las subvenciones públicas, los ingresos por prestación de servicios y los rendimientos de patrimonio representan un porcentaje menor.
- En el grupo de las donaciones el porcentaje lo representan las donaciones del fundador o de personas de la junta o patronato, antes que las donaciones de terceros.
- Un 9% de las ESFL declara que su principal fuente de ingresos son los rendimientos de su patrimonio.
- No se han podido extraer datos significativos en cuanto a la periodicidad e importe de las donaciones procedentes de personas

físicas, si bien se recogen más adelante datos extraídos de otras fuentes.



Destino de los fondos y colaboración con contrapartes en España o en el extranjero:

- Cerca de 80% de las ESFL ha declarado aplicar más del 70% de sus fondos en España. El 20% declara que aplica en España menos del 50 de sus fondos.
- El 94,3% declara no tener ninguna delegación o sucursal en el extranjero, mientras que el 5,7% restante cuenta con ella, principalmente en países de Latinoamérica (Colombia, Panamá, Guatemala, Paraguay, Ecuador, Perú, Bolivia, Nicaragua, Argentina, Chile, Brasil, México, Puerto Rico, República Dominicana, El Salvador, Honduras), de África (Costa de Marfil, Marruecos, Túnez, Mali, Níger, Mauritania, Malawi, Senegal, Egipto, Etiopía, Ghana, Mozambique, Ruanda, República Democrática del Congo) y de Oriente Medio (Líbano, Turquía, Israel). De este 5,7% que declara contar con una delegación o sucursal, dos organizaciones afirman contar con dicha sucursal en Bélgica y Francia, respectivamente. Y otras dos declaran tenerlas en Filipinas y Myanmar, respectivamente.
- El 75% de las ESFL declara que no realiza una parte significativa de su actividad a través de contrapartes u otros mediadores u organizaciones. De entre las que declaran que realizan actividades con contrapartes, la mitad lo hace principalmente en España y la mitad en el extranjero.

De las organizaciones que declaran realizar actividades con contrapartes en el extranjero, las mismas se encuentran principalmente en Latinoamérica (Nicaragua, Perú, Guatemala, Bolivia Honduras, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Colombia, El Salvador, Haití,



Panamá, México, Santo Domingo, Argentina, Chile, Cuba, Costa Rica) en África (Mali, Marruecos, Mauritania, Ruanda, República Democrática del Congo, Mali, Burkina Faso, Angola, Argelia, Camerún, Etiopía, Kenia, Senegal, Uganda, Níger, Guinea Bissau, Túnez, Malawi, Uganda, Chad, República Centroafricana, Argelia, Mozambique) en Asia (India, Nepal, Bangladesh, Pakistán, Camboya y Vietnam), en Estados Unidos y en Europa (Noruega, Suecia, Reino Unido, Bélgica, Italia, Alemania, Rumanía, Grecia y Francia)

Sistemas o canales utilizados para el ingreso, movimiento y transmisión de los fondos

- En cuanto a los medios de pago más utilizados por las organizaciones en la recepción de ingresos, el medio más utilizado es la transferencia bancaria, pues más del 70% declara que es su principal canal de ingresos. La domiciliación bancaria, las tarjetas de crédito o pre pago o el cheque nominativo o al portador son los siguientes canales de ingresos declarados por las organizaciones. En cuanto al ingreso de dinero en efectivo más del 50% declara no tener ningún ingreso de este tipo. De las que señalan que cuentan con ingresos en efectivo, esta vía representa menos del 10% de sus ingresos totales.
- Por lo que se refiere a los pagos, entre el 75% y el 100% declara también que la transferencia bancaria es el principal medio. Igualmente, la práctica totalidad declara no realizar ningún pago en efectivo.
- El 92,9% de las ESFL declara no haber realizado durante el último año ninguna cuestión. El 5,7% declara haber realizado entre 1 y 5



cuestionaciones el último año. El 0,7% declara haber hecho entre 5 y 10 mientras que el otro 0,7% restante ha realizado más de 10.

Entre las entidades que han realizado cuestionaciones en el último año, el 22,7% señala que los ingresos obtenidos por estas han sido mayores de 5 millones de euros. Para el 27,3% los ingresos por cuestionaciones se encuentran entre 1 a 5 millones de euros, para el 18,2% representan ingresos de 500.000 a 1 millón de euros y para el 31,8% los ingresos por cuestionaciones han sido menores a 500.000 euros.

- El 83,3% declara que no ha utilizado ninguna plataforma de captación online – crowdfunding – de un tercero, para la captación de fondos durante el último año. El 15% declara sí haberla utilizado para un número de campañas en un rango de 1 a 5. El 1% la ha utilizado para realizar más de 10 campañas en el último año, mientras que el 0,7% lo ha hecho para un número de campañas que abarca entre 6 a 10.
- Se ha preguntado a las organizaciones, cuáles son, en su caso, los medios de pago que pueden utilizar los donantes para realizar donaciones a través de la web u otro tipo de operaciones dirigidas a la obtención de fondos, tales como la venta de entradas, fila 0, productos promocionales o de merchandising, etc..... La práctica totalidad de las ESFL señalan que se utilizan como formas de pago las transferencias bancarias, las tarjetas de crédito o prepago, sistemas como pay pal, o tpv virtual y sólo siete ha declarado admitir ingresos en efectivo.

Procedimiento establecido para la evaluación y reducción del riesgo y actualización periódica:



- El 70,5% declara que la organización no cuenta con procedimientos específicos, más allá del cumplimiento de las obligaciones legales, para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, mientras que el 29,5% declara que sí cuenta con ello.
- El 86,9% declara que la organización cuenta con sistemas internos de control de la efectiva ejecución de sus actividades y de la aplicación de los fondos conforme a lo previsto. El 13,1% restante señala no contar con ellos.
- El 48% indica que la organización cuenta con todos los procedimientos dirigidos al adecuado control de sus contrapartes, incluyendo la ejecución y la adecuada trayectoria profesional y la honorabilidad de las personas responsables de su gestión. El 29,2% declara que cuenta con algunos procedimientos y el 22,8% establece que no cuenta con ninguno.
- El 82,2% señala que la organización cuenta con algún tipo de política o procedimiento interno para la selección, nombramiento y renovación de patronos o miembros de su junta directiva, mientras que el 17,8% restante declara que no.

En conclusión, estos datos ponen de manifiesto que las ESFL:

- Sólo una parte tiene actividades internacionales y/o realiza transferencias de fondos internacionales.
- Utilizan canales financieros comunes a cualquier otro sujeto, también en la captación de donaciones.



- Muy pocas organizaciones reciben o realizan pagos en efectivo, representando un volumen muy reducido respecto de sus ingresos o gastos totales.
- Son también pocas las que realizan cuestaciones, si bien algunas de ellas declaran obtener ingresos relativamente elevados mediante las mismas.
- La mayoría cuenta con procedimientos internos de control y aplicación de los fondos, si bien no es la mayoría la que cuenta con procedimientos específicos dirigidos a la prevención del blanqueo y la financiación del terrorismo.

Además, de otros estudios se concluye que las ESFL españolas²:

² RUBIO GUERRERO, J.J., y SOSVILLA RIVERO, S., *Perfil del donante tipo en España a partir de las fuentes tributarias, 2002-2010*, Asociación Española de Fundaciones, INAEF, Madrid, 2015; RUBIO GUERRERO, J.J., SOSVILLA RIVERO, S., y MÉNDEZ PICAZO, *El sector fundacional en España. Atributos fundamentales (2008-2012) Segundo Informe*, Asociación Española de Fundaciones, junio 2014; *Anuario del Tercer Sector de Acción Social 2012*, Fundación Luis Vives, 2012, http://www.luisvivesces.org/upload/95/52/2012_anuario_tsas.pdf; *Anuario estadístico del Ministerio del Interior, 2013*, http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario_Estadistico_2013.pdf/b7606306-4713-4909-a6e4-0f62daf29b5c; *Estudio sobre el presente y el futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis*, Fundación PWC, 2013, <http://www.pwc.es/es/fundacion/assets/presente-futuro-3sector.pdf>; VI Foro del Tercer Sector. Los retos del Tercer Sector ante la



- Tienen dimensiones muy reducidas, la mayoría son pequeñas o medianas ESFL.
- Una parte importante de ellas, sobre todo las de mayor dimensión, tienen la forma jurídica de fundación o asociación de utilidad pública, lo que implica un importante grado de supervisión y transparencia obligada, a pesar de su reducida dimensión. Algunas de las ESFL de mayor tamaño son entidades singulares, también sujetas a supervisión y que incluso cuentan con representantes de la administración en sus órganos de gobierno.
- La organización de la supervisión de algunas de estas entidades, caso de las fundaciones, se ha racionalizado recientemente mediante la creación, en la Administración General del Estado, de un protectorado

crisis, Fundación Luis Vives, 2009, http://www.luisvivesces.org/upload/78/91/Cuaderno_VI_bja2.pdf; La reacción del Tercer Sector de Acción Social al entorno de crisis, Fundación PWC, 2014, <http://www.pwc.es/es/fundacion/assets/reaccion-3sector.pdf> ; El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis, Plataforma de ONG de Acción Social, Plataforma del Tercer Sector: [http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/estudio_completo el TSAS en 2015 impacto de la crisis.pdf](http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/estudio_completo_el_TSAS_en_2015_impacto_de_la_crisis.pdf); Pequeñas y Medianas Organizaciones Sociales: Necesidades y Propuestas de Fortalecimiento, Fundación Profesor Uría, Porticus Iberia y Fundación Tomillo, 2016: file:///C:/Users/ipenalosa/Downloads/PYMOS_web_2642.pdf; Estudio del Perfil del Donante, Asociación Española de Fundraising, 2017; Realidad del Socio en España, Asociación Española de Fundraising, 2015.



único y un registro único para las de ámbito estatal. La dispersión de la supervisión fue uno de los aspectos negativos que el GAFI señaló en su informe de evaluación mutua en diciembre de 2014, por lo que esta medida de unificación ha contribuido a mitigar esa dispersión.

- La donación media en España se encuentra en los 180 euros anuales.

IV. Regulación nacional actual.

En la actualidad, la ley interna contempla a fundaciones y asociaciones como sujetos obligados. El enfoque riesgo es, a nuestro juicio, aparente.

El art. 8 incluye a fundaciones y asociaciones como sujetos obligados, “en los términos del art. 39”. Este artículo se refiere, a su vez, a las donaciones recibidas y a las donaciones realizadas, pero se remite a lo dispuesto en los artículos 3 y 4. Es decir, refiere a las fundaciones y asociaciones a la principal obligación de la ley, que no es otra que la identificación y comprobación del titular formal y real de las operaciones, aunque sea de las donaciones recibidas y realizadas. Como es sabido, aunque sea objeto de desarrollo reglamentario, los umbrales son aún más reducidos que para otros sujetos obligados.

Estas disposiciones - artículos 3 y 4 - se encuentran, además, en la sección primera del capítulo II y, por tanto, entre las referidas a las medidas de diligencia debida normales, sin hacer distinción alguna ni por volumen, ni por actividad. Esto hace que, en la práctica, se extienda la aplicación de casi la totalidad de la norma, con numerosas dudas en su aplicación, a las ESFL. Asimismo, la remisión a los artículos 3 y 4 hace que el régimen sancionador sea el correspondiente a las infracciones graves.



V. Propuestas del sector no lucrativo.

A juicio de las entidades que formulan estas propuestas, en el marco de la Directiva y de las actuales recomendaciones del GAFI, la adecuación de la normativa interna a la comunitaria permitiría introducir algunas modificaciones en la actual regulación de fundaciones y asociaciones. Para ello, debería atenderse al riesgo real que presente el sector, sobre lo que ya se han formulado algunas consideraciones.

Para ello, consideramos que deberían valorarse las siguientes propuestas:

- Desde el punto de vista de la **técnica normativa**, sería conveniente que el artículo referido a asociaciones y fundaciones, en la actualidad el 39, contuviera una regulación propia, sin hacer una remisión general al resto del articulado de la ley. El sector necesita un marco jurídico claro.
- Con carácter general, debiera incluirse a las ESFL entre los sujetos susceptibles de aplicar **medidas simplificadas de diligencia debida** en relación con las actividades de recepción de donaciones y de otorgamiento de ayudas a terceros. Esto obligaría a identificar a donantes y donatarios, pero no a comprobar su identidad salvo en casos específicos que pudieran preverse.
- Excepcionalmente, la normativa debería contemplar **medidas específicas**, normales o reforzadas, para determinados tipos de operaciones o entidades que deberían identificarse en la norma como susceptibles de generar un mayor riesgo de blanqueo o financiación



del terrorismo en el ámbito de las ESFL. Entre estos elementos podría tenerse en cuenta:

- Dimensión de las ESFL.
 - Grado de supervisión de acuerdo con la normativa específica por la que cada EFSL se rige.
 - Operaciones en efectivo por encima de determinados umbrales, por ejemplo, cuestaciones, teniendo en cuenta el conjunto de los fondos recaudados.
 - Transferencias de fondos recibidos de o realizados a países considerados de riesgo u operaciones con dichas jurisdicciones.
- En cuanto a los **umbrales de identificación de donantes** y aunque sea una cuestión recogida en el reglamento, el sector ya ha reiterado que el importe de 100 euros es un límite injustificadamente reducido que no es acorde al umbral establecido en la Directiva. Podemos suponer que los ingresos individuales en colectas de estas características son menores a 100 euros, pero en muchos casos esto es imposible de demostrar para las organizaciones.
 - Existe un amplio espacio para la **autorregulación**. La práctica totalidad de las ESFL declaran cumplir con las obligaciones legales y, por tanto, con la obligación de mantener los registros de donantes y donatarios, pero muchas de ellas no cuentan con otros sistemas específicos de detección del riesgo. Dado que el sector no lucrativo es muy diverso y presenta distintos niveles de riesgo muy diferentes, sería muy útil contar con **modelos de detección e identificación del riesgo específicos para el sector no lucrativo** que desarrollen las recomendaciones contenidas en el documento de Mejores Prácticas publicado por el Tesoro y en el desarrollo reglamentario.



Asociación Española de Fundaciones
Asociación Española de Fundraising
Coordinadora de ONG de Acción Social
Coordinadora de Organizaciones de Cooperación al Desarrollo
Junio 2017