



MINISTERIO DE IGUALDAD
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA,
JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS
CORTES
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD
SOCIAL Y MIGRACIONES

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA INTEGRAL CONTRA LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN DE SERES HUMANOS

Abril 2024



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA INTEGRAL CONTRA LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN DE SERES HUMANOS

Esta Memoria está elaborada con arreglo a la Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Dado que se derivan impactos apreciables en los ámbitos señalados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del citado real decreto, procede realizar una **Memoria extensa** y no abreviada.

1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

La trata de seres humanos es un delito degradante, que supone una grave vulneración de los derechos humanos que conlleva la explotación de las personas tratadas. Las víctimas de trata son instrumentalizadas, privadas de su dignidad y de su integridad física y psicológica, convertidas en mercancías con las que se puede comercializar para obtener beneficios económicos a través de su explotación. Además, la trata con fines de explotación sexual afecta mayoritariamente a mujeres y niñas, así como la trata con fines de explotación laboral, que se produce en sectores tradicionalmente feminizados como el servicio doméstico o la agricultura, lo que determina que la trata constituya una forma de violencia de género y una manifestación de la discriminación por razón de sexo. Asimismo, está relacionada con el crimen organizado, ya que la trata y la explotación a ella vinculada constituyen un gigantesco negocio a nivel global. Esta dimensión económica –frecuentemente ignorada– resulta esencial para abordar su regulación.

A menudo se habla de la trata como la esclavitud del siglo XXI. La definición legal de trata, a partir del concepto moderno de la misma introducido en el artículo 3 del Protocolo de Palermo y reproducida esencialmente en el Convenio de Varsovia y en la Directiva Europea 2011/36/EU, aunque esta última amplía las finalidades de explotación, conceptualiza la trata como un proceso mediante el cual las víctimas son



reclutadas en su comunidad, utilizando engaño y/o alguna otra forma de coerción para persuadirlas y controlarlas, y trasladadas a otro lugar, con la finalidad de ser explotadas.

La consumación del delito de trata, por tanto, exige tan solo la finalidad de explotación. La explotación misma, la “esclavización” queda fuera del concepto legal. En definitiva, se define y criminaliza el proceso que conduce a la explotación, y no la explotación en sí, pese a que esta y el beneficio económico derivado de la misma constituye la razón de ser de ese proceso. Durante muchos años, los esfuerzos nacionales e internacionales para combatir la trata se han centrado en la persecución penal de la trata así definida, vinculada a los procesos de migración irregular y de trata de migrantes y a la criminalidad organizada. Desde una perspectiva integral, sin embargo, es imprescindible actuar también y simultáneamente en los escenarios donde la explotación donde se produce.

La gravedad y la complejidad de la trata como vulneración de los derechos humanos y como fenómeno criminal requiere un abordaje integral y multidisciplinar, que debe acometerse con perspectiva de derechos humanos, perspectiva de género y enfoque de derechos de infancia, para avanzar en su prevención, persecución, enjuiciamiento y en la protección de los derechos de las víctimas, a cuyo fin responde este anteproyecto de ley.

1.1 Fines y objetivos perseguidos

La regulación pretende ir más allá de los compromisos internacionales por España ya adquiridos y atendidos (muy especialmente los derivados del Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de personas, especialmente de Mujeres y Niños, aprobado por la ONU en 2000, conocido como Protocolo de Palermo, el Convenio del Consejo de Europa contra la Trata de Seres Humanos, conocido como Convenio de Varsovia de 16 de mayo de 2005, la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011 y el Protocolo de la OIT, de 11 de junio de 2014, relativo al Convenio núm. 29 sobre el Trabajo Forzoso), así como las recomendaciones de diversas instancias internacionales, especialmente del Grupo de Expertos sobre la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA), que en su último informe del año 2018, instaba a las autoridades españolas a adoptar un plan integral que abordara todas las formas de trata, cualquier que fuera la finalidad de explotación perseguida y no sólo la trata con fines de explotación sexual, y a mejorar los procedimientos de identificación y asistencia a las víctimas.



1.2 Adecuación a los principios de buena regulación

Los criterios seguidos en el anteproyecto de ley orgánica se han basado en los principios de la buena regulación.

El interés general que justifica los principios de necesidad y eficacia y la identificación clara de los fines perseguidos se pone de manifiesto al regular la trata desde una perspectiva integral, multidisciplinar y pluri-institucional. Esto permite abordar todas las formas de trata de seres humanos y su respuesta penal (investigación, persecución y sanción del delito), actuar en los escenarios donde se produce la explotación que constituye la finalidad de la trata, abordar la prevención y la sensibilización de la sociedad como elementos clave para la deseable erradicación de este fenómeno criminal y la adecuada asistencia, protección y recuperación de las víctimas, articulada mediante una sólida estructura de tutela institucional y el reconocimiento de derechos.

La cuidadosa estructura sobre la que se sustentan todas estas medidas y la experiencia adquirida tras los esfuerzos nacionales, europeos e internacionales para combatir la trata permiten que la ley responda también al principio de proporcionalidad. La erradicación de la trata y la explotación no puede confiarse sólo, ni fundamentalmente, a la necesaria tipificación y efectiva persecución del delito de trata. La tipificación de los trabajos o servicios forzosos, servidumbre o esclavitud, hasta ahora inexistentes, permitirá castigar también la explotación misma y responder al respeto del principio de proporcionalidad entre estos delitos y a la coherencia interna del ordenamiento penal.

El delito de trata se introdujo en el artículo 177 bis del Código Penal en 2010, pero los esfuerzos nacionales se han centrado exclusivamente en la trata con fines de explotación sexual a través de normativa e instrumentos dispersos. El enfoque integral de la trata y la explotación que, además, tiene presentes todos los compromisos internacionales de España y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, hace que esta ley sea también el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los fines perseguidos sobre la sólida base del principio de seguridad jurídica, pues resulta necesaria para poner fin a la dispersión normativa. Estos aspectos fueron tenidos en cuenta por la Sección Especial de la Comisión General de Codificación constituida el 27 de marzo de 2022 para la elaboración de un proyecto normativo de rango legal e integral contra la trata de seres humanos. El procedimiento de elaboración del encargo finalizó el día 28 de junio de 2022 y se dio traslado de la



propuesta de la entonces Ministra de Justicia. Sobre esta propuesta, ha continuado la tramitación del anteproyecto de ley orgánica, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En cuanto al principio de transparencia, el anteproyecto se ha sometido en dos ocasiones al trámite de audiencia e información pública del artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, tras la elevación del texto al Consejo de Ministros a los efectos de lo previsto en el artículo 26.4 de esta misma ley.

Asimismo, se han recabado los informes pertinentes y se ha sometido a audiencia de las Comunidades Autónomas en la Comisión Sectorial de la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia, así como a las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

1.3 Análisis de alternativas

No hay una alternativa no regulatoria para adoptar una ley integral que aborde conjuntamente la lucha contra todas las formas de trata de seres humanos (no sólo la trata con fines de explotación sexual, en la que se ha centrado hasta ahora principalmente la estrategia española de lucha contra la trata) y contra todas las formas explotación que constituyen la finalidad de la trata, incriminando el trabajo forzoso, la servidumbre, la esclavitud y todas las formas de sometimiento forzoso a explotación, así como la protección de las víctimas y la promoción de sus derechos.

1.4 Inclusión en el Plan Anual Normativo

Esta propuesta normativa figura recogida en el Plan Anual Normativo 2024.

2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

2.1 Novedades introducidas por la propuesta de norma

2.1.1 Introducción

La explotación que define la trata está íntimamente vinculada al concepto de trabajo forzoso tal y como aparece definido en los instrumentos internacionales. Un concepto cuyo denominador común es el sometimiento forzoso –bajo amenaza o coerción– a explotación: la imposición de cualquier trabajo, servicio o actividad en



cualquier sector económico, regulado o no, lícito o ilícito, cuya prestación se exige a una persona en situación de dominación o ausencia de libertad de decisión para decidir prestarlo o para abandonarlo. Y que incluye la esclavitud y otras prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre y la servidumbre por deudas.

La Convención sobre Trabajo Forzoso de la Organización Internacional del Trabajo de 1930 ya obligaba a los Estados que lo ratificaran a suprimir el empleo de trabajo forzoso en todas sus formas y manifestaciones. El Protocolo de la Organización Internacional del Trabajo de 11 de junio de 2014, relativo al Convenio núm. 29 sobre el Trabajo Forzoso, adoptado en junio de 2014, consagra la obligación de los Estados de tipificar penalmente y perseguir de forma eficaz el trabajo forzoso, así como de adoptar medidas orientadas a la prevención, la protección, la reparación e indemnización de las víctimas y la cooperación internacional. España ratificó el protocolo en 2017, que entró en vigor el 20 de septiembre de 2018.

La Organización Internacional del Trabajo viene poniendo de manifiesto en sucesivos informes la realidad global del trabajo forzoso, del que no está libre ningún país o región del mundo. Tampoco España, pese a que realizar un diagnóstico de la situación del trabajo forzoso en España es complicado. Como señala el recientemente aprobado “Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas”, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021 y publicado mediante Resolución de 20 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, no existe una base de datos centralizada, ni instrumentos de seguimiento y coordinación entre autoridades. A ello se une un hecho clave: la ausencia en el ordenamiento jurídico español de un delito de trabajo forzoso, esclavitud o prácticas similares. Estas conductas sólo aparecen como una de las finalidades de la trata en el artículo 177 bis del vigente Código Penal. Sólo la explotación sexual se encontraba hasta ahora tipificada en España.

El Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso pone de relieve esta y otras carencias y deficiencias y trata de dar cumplimiento a alguna de las exigencias del Protocolo de la OIT, relativo al Convenio núm. 29 sobre el Trabajo Forzoso, de 2014. En concreto, a la obligación consagrada en el art. 1.2 del Protocolo de desarrollar “una política y un plan de acción nacionales que prevea la adopción de medidas sistémicas por las autoridades competentes”. Siendo este un primer paso importante, debe señalarse que el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en dicho Protocolo aconseja llevar a cabo una actuación integral de calado



por lo que España procede a tipificar el delito de trabajo forzoso.

La presente ley orgánica marca un punto de inflexión en la forma de abordar ambos fenómenos. Ofrece una respuesta pionera, acorde con las más recientes tendencias a nivel internacional y las recomendaciones de la OSCE y del GRETA y la Estrategia de la Unión Europea sobre la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025.

En primer lugar, porque aborda conjuntamente la lucha contra todas las formas de trata de seres humanos (no sólo la trata con fines de explotación sexual, en la que se ha centrado hasta ahora principalmente la estrategia española de lucha contra la trata) y contra todas las formas explotación que constituyen la finalidad de la trata, incriminando el trabajo forzoso, la servidumbre, la esclavitud y todas las formas de sometimiento forzoso a explotación.

En segundo lugar, porque se hace con un enfoque integral referido a ambos fenómenos. Enfoque integral conforme al cual la respuesta de los poderes públicos frente a la trata y a la explotación ha de ir más allá de la imprescindible respuesta penal (investigación y persecución del delito). Ha de abordar también la prevención y la sensibilización de la sociedad, como elementos clave para la deseable erradicación de estas prácticas, (incidiendo en el papel de la demanda y en la importancia de desarticular el modelo de negocio y romper la cadena de la trata) y la adecuada asistencia y protección de las víctimas, que constituye el eje vertebrador de la presente ley. Esta asistencia y protección se articula en la ley mediante una sólida estructura de tutela institucional, presente desde el momento de la detección a través del novedoso Mecanismo Nacional de Derivación, que garantiza la especialización de todos los actores intervinientes en el proceso de detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas, así como la coordinación y cooperación entre ellos. Además, la ley se orienta a evitar la victimización secundaria en todos los procedimientos administrativos y procesos judiciales, ofrece una especial protección a las víctimas menores y desvincula por completo la protección de las víctimas de su situación migratoria y de su capacidad o voluntad de cooperar en la investigación del delito.

Este enfoque pionero ha tenido muy presentes todos los compromisos internacionales de España, en especial los derivados del Convenio de Varsovia de 2005, de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo y



el Protocolo de la Organización Internacional del Trabajo, de 11 de junio de 2014, relativo al Convenio núm. 29 sobre el Trabajo Forzoso, así como las recomendaciones de diversas instancias internacionales, especialmente del Grupo de Expertos contra el Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa (GRETA), que, como quedó expuesto, en su informe del año 2018 instaba a las autoridades españolas a adoptar un plan integral que abordara todas las formas de trata, cualquiera que fuera la finalidad de explotación perseguida y no sólo la trata con fines de explotación sexual, y a mejorar los procedimientos de identificación y asistencia a las víctimas. Se tiene en cuenta también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la experiencia previa tanto internacional como nacional y las lecciones que de la misma pueden extraerse en materia de buenas y malas prácticas.

A efectos estadísticos, los datos que obran en el Balance estadístico 2017-2021 del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior, muestran que, en el ámbito de la actividad preventiva vinculada a la trata y explotación sexual, en el año 2021 se llevaron a cabo 1.380 inspecciones en lugares de ejercicio de la prostitución; se detectaron 4.704 personas en situación de riesgo, en su mayoría españolas y rumanas, seguidas de colombianas, brasileñas y dominicanas. En el ámbito de la actividad preventiva vinculada a la trata y explotación laboral, se realizaron 5.218 inspecciones en centros de trabajo; y hubo 13.836 personas trabajadoras inspeccionadas, básicamente, españolas, marroquíes y rumanas.

Además, reflejan que en 2021 hubo un total de 136 víctimas de trata con fines de explotación sexual, de las que 129 eran mujeres, 5 hombres y 2 niñas menores de edad, por tanto, el 96% de las víctimas eran mujeres y niñas. Estas procedían fundamentalmente de Colombia, Paraguay, Rumanía y Venezuela.

En 2021, hubo 355 víctimas de explotación sexual, de las que 342 eran mujeres, 9 hombres y 4 niñas menores edad, por tanto, el 97% eran mujeres y niñas. La mayoría de las víctimas eran de Colombia y España, seguidas de las de República Dominicana y Rumanía.

En 2021, hubo 51 víctimas de trata con fines de explotación laboral, de las que 33 eran mujeres y 18 hombres, procedentes, fundamentalmente de Honduras, seguidas por las procedentes de Colombia, Nicaragua y Marruecos.

Las víctimas de explotación laboral fueron 514, de ellas, 120 mujeres, 392 hombres y 1 niña y 1 niño. Las víctimas procedían fundamentalmente de Marruecos, seguidas de Senegal y Nicaragua.



Las víctimas de trata con la finalidad de matrimonio forzado fueron 2 niñas menores de edad en 2021 procedentes de Rumanía.

Estos datos muestran que más del 90% de las víctimas de trata con fines de explotación sexual y de explotación sexual son mujeres; más del 60% de las víctimas de trata con fines de explotación laboral son mujeres y todas las víctimas de trata con la finalidad de matrimonio forzado son mujeres.

El Balance Estadístico refleja, también, que en 2021 las personas detenidas por trata con la finalidad de explotación sexual ascendieron a 205, por explotación sexual ascendieron a 226, por trata con la finalidad de explotación laboral fueron 31, por explotación laboral ascendieron a 193 y por trata para contraer matrimonio forzado fueron 8.

La trata de seres humanos es un fenómeno mundial como muestra el Informe global sobre la trata de personas 2020 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), según el cual, la trata con fines de explotación sexual continúa siendo la forma predominante, un 50% del total, seguida de la trata con fines de trabajo forzoso, un 38%, y otras formas de trata, un 12%. La trata de personas en el mundo sigue afectando principalmente a mujeres y niñas, que representan el 65 % de las víctimas identificadas. Sin embargo, se constata un aumento en los hombres y niños en comparación con el informe anterior (35 % del total de víctimas identificadas). Además, un 34% de las víctimas fueran menores de edad. Estos datos reflejan la dimensión de género y de infancia de la trata.

En el ámbito de la Unión Europea, según el Informe de la Comisión Europea sobre trata de seres humanos de 2020, la trata con fines de explotación sexual sigue siendo la forma mayoritaria de trata en la Unión Europea desde 2008. Casi tres cuartas partes de todas las víctimas en la Unión Europea son mujeres y niñas, fundamentalmente víctimas de trata con fines de explotación sexual. El 60% de las víctimas lo son de explotación sexual y más de la mitad de ellas son ciudadanas comunitarias. Más del 90% de las víctimas de trata con fines de explotación sexual son mujeres.

La explotación laboral afecta fundamentalmente a los hombres (68%), aunque en algunos sectores afecta mayoritariamente a las mujeres, en concreto, en el servicio doméstico, las actividades de cuidados y los servicios de limpieza, es decir, sectores tradicionalmente feminizados. Además, los Estados Miembros han informado de un incremento de niños tratados para la explotación laboral.



2.1.2. Contexto normativo

2.1.2.1. Trata de seres humanos

a) *Ámbito internacional*

El 15 de noviembre de 2000 se adopta por la Asamblea General de Naciones Unidas la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (A/RES/55/25) y sus dos protocolos adicionales: el relativo al Tráfico Ilícito de Inmigrantes y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente de mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo.

El Protocolo de Palermo es el primer instrumento internacional moderno para luchar contra este tipo delictivo y continúa siendo el instrumento de referencia. Va más allá de la trata de mujeres con fines de explotación sexual (la llamada “trata de blancas”) y establece una obligación internacional de castigar penalmente no sólo esta sino también la finalidad de imponer trabajos forzados, esclavitud y prácticas análogas, servidumbre y la extracción de órganos. Víctimas de trata pueden serlo tanto mujeres como hombres.

Proporciona una definición de trata en su artículo 3 a) que constituye el punto de partida de toda la normativa posterior:

“Por «trata de personas» se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Introduce además una perspectiva de derechos humanos y establece tres ejes de actuación prioritaria (protección de las víctimas, prevención y persecución del delito), fijando las bases sobre las que se han desarrollado las políticas públicas posteriores de la mayoría de los países del mundo (su ratificación es casi universal).

España ratificó el Protocolo de Palermo con bastante retraso, el 1 de marzo de 2002, entrando en vigor el 25 de diciembre de 2003.



En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en la que, en relación con la trata de personas, se comprometieron a cumplir los objetivos y metas para poner fin a la trata y la violencia contra mujeres, niñas y niños, tomar medidas contra la trata en general y acabar con todas las formas de violencia y explotación. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 vinculados con la trata son las metas 5.2 y 5.3: “Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, incluidas la trata”, “Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil...”; las metas 8.7: “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil...”; las metas 16.2: “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”.

b) OSCE

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) presentó en 2003 un Plan de Acción contra la trata de personas, marco de referencia de todas las iniciativas de la organización en este ámbito. Contiene amplias recomendaciones para los Estados participantes sobre los mejores métodos y procedimientos para cumplir los compromisos adoptados contra la trata. Su enfoque es “pluridimensional” en busca de una respuesta global al fenómeno con el abordaje desde 4 ejes: investigación, vigilancia y enjuiciamiento, prevención, protección y asistencia, y mecanismos de coordinación y seguimiento.

Este Plan se ha ido actualizando periódicamente. En 2005 se incorporaron 13 nuevas medidas especialmente centradas en la protección y asistencia a menores. En 2013, coincidiendo con el décimo aniversario del Plan, se aprobaba la Decisión 1107, que supuso una actualización introduciendo recomendaciones en los cuatro ejes anteriormente descritos, y donde, entre otros aspectos, se hacía mención a la necesidad de colaboración con las entidades de la sociedad civil, sindicatos y el sector privado, así como la de ampliar y reforzar a nivel nacional los mecanismos de coordinación.

El diseño del Mecanismo Nacional de Derivación ha tenido en cuenta, entre otros documentos, el Manual práctico sobre Mecanismos Nacionales de Derivación, publicado OSCE/ODIHR en 2017, en el marco del Plan de Acción de 2003.

c) Consejo de Europa



En el año 2005 y en el ámbito del Consejo de Europa, se adopta el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, conocido como Convenio de Varsovia, sobre la base del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950).

Este Convenio define la trata de seres humanos en su artículo 4 de un modo muy similar al Protocolo de Palermo:

“Por «trata de seres humanos» se entenderá el reclutamiento, transporte, transferencia, alojamiento o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coerción, el secuestro, fraude, engaño, abuso de autoridad o de otra situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con vistas a su explotación. La explotación comprenderá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otras personas u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extirpación de órganos”.

El Convenio de Varsovia es un instrumento internacional vinculante que va más allá de los estándares mínimos establecidos por el Protocolo de Palermo, ya que se aplica a todo caso de trata de personas, tanto en el ámbito nacional como transnacional, ya esté vinculada o no a una organización criminal, y además se refiere a mujeres, hombres y niños como posibles víctimas de este tipo delictivo.

El Convenio articula las acciones contra la trata en cuatro grandes ejes: prevención, persecución, protección y cooperación internacional, asentados sobre la consideración de la trata como violación de los derechos humanos y la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas sin discriminación alguna. Esto supone un cambio de perspectiva, pues se adopta una perspectiva multidisciplinar y de derechos humanos, centrada en la protección de las víctimas, a la que van orientadas la mayoría de las medidas que se contienen en el Convenio.

En materia de prevención, las exigencias del Convenio se centran en:

- crear conciencia del problema (campañas de concienciación);
- iniciativas económicas y sociales para abordar las causas subyacentes a la trata;
- desincentivar la demanda;



- control de fronteras para prevenir el delito y detectar a las víctimas.

En cuanto a la protección y promoción de los derechos de las víctimas (regulados en el Capítulo III), este Convenio se centra en los siguientes aspectos:

- que no sean tratadas como inmigrantes irregulares;
- que se les preste asistencia física y psicológica;
- que se promueva su reintegración en la sociedad;
- que se establezca un periodo de restablecimiento y reflexión (mínimo de 30 días) para que la víctima pueda tomar una decisión acerca de su posible colaboración con las autoridades;
- permisos de residencia renovables (atendiendo a la situación personal y a la cooperación);
- compensación;
- repatriación.

En cuanto a las medidas penales y procesales, se exige a los Estados:

- la efectiva persecución y condena de los traficantes;
- la protección de la víctima y de los testigos durante la investigación y el proceso;
- evitar la imposición de sanciones penales a las víctimas por su implicación en actividades criminales vinculadas al proceso de la trata.

El Convenio de Varsovia establece también medidas para la cooperación internacional y la cooperación con la sociedad civil, introduce la figura del Relator o Ponente Nacional (encargado a nivel nacional del seguimiento de las actividades de la lucha contra la trata realizadas por las instituciones del Estado y del cumplimiento de las obligaciones previstas por la legislación nacional) y crea un mecanismo de evaluación independiente: el Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA), que realiza informes periódicos referidos a distintos países.



d) Unión Europea

En el marco de la Unión Europea, la primera norma en esta materia fue la Decisión Marco del Consejo de 19 de julio de 2002, relativa a la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (2002/629/JAI). Se adoptó con el fin de combatir la trata de personas, entendiendo la trata de seres humanos como un tipo de delincuencia organizada que debe ser combatida a través del Derecho Penal.

Esta Decisión Marco del Consejo fue sustituida por la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 5 de abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

La Directiva introduce una perspectiva más amplia en el abordaje de la trata, basada no sólo en la persecución del delito sino también en la prevención, la asistencia y la protección a sus víctimas y la cooperación tanto entre las autoridades de los distintos Estados, como de estas con la sociedad civil.

La directiva perfila el concepto de trata, incluyendo otras formas de explotación: la mendicidad forzosa, entendida como trabajo forzoso; la explotación para realizar actividades delictivas; la finalidad de extracción de órganos como una de las formas de explotación constitutivas de trata, así como otras conductas como, por ejemplo, la adopción ilegal o los matrimonios forzados, en la medida en que concurran los elementos constitutivos de la trata de seres humanos.

Con la finalidad de apoyar la transposición y aplicación de la Directiva 2011/36/UE, se desarrolló la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de personas (2012-2016). Con ella, la Comisión Europea tenía por objeto la elaboración de una política multidisciplinar y coherente para luchar contra la trata con la ayuda de los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil en la UE y en terceros países.

Para ello, articuló cinco prioridades, desarrolladas en veintiuna acciones concretas. Esas cinco prioridades eran:

- (i) Detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata de seres humanos.
- (ii) Reforzar la prevención de la trata de seres humanos.
- (iii) Perseguir más activamente a los tratantes.



- (iv) Mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados, así como la coherencia de las políticas en esta materia.
- (v) Conocer mejor y responder eficazmente a las nuevas tendencias relacionadas con todas las formas de trata de seres humanos.

Finalizada la Estrategia, la Comisión elaboró en 2017 un informe de seguimiento de la misma. En este informe se aborda la evolución del fenómeno, su conexión con otras formas delictivas y se constata el fracaso en la estrategia de lucha contra la trata, a la vista de que el número de víctimas identificadas era extraordinariamente inferior a la dimensión real. Por ello se articulan una serie de prioridades troncales orientadas a la prevención de la trata de seres humanos:

- a) Desarticular el modelo de negocio y romper la cadena de la trata.
- b) Proporcionar un mejor acceso de las víctimas a sus derechos y a su ejercicio.
- c) Intensificar una respuesta coordinada y consolidada, tanto dentro como fuera de la UE.

A ello se añade como prioridad transversal orientada a la prevención, que incluye acciones para formar una sólida base de conocimientos y actuaciones en apoyo de prioridades en materia de lucha contra la trata de seres humanos en la Unión Europea y en terceros países.

El 14 de abril de 2021, la Comisión Europea adoptó la Estrategia Europea sobre la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025. Esta nueva Estrategia, establece los siguientes ámbitos prioritarios para abordar una acción eficaz contra la trata de seres humanos:

- Respuesta integral contra la trata en el ámbito legislativo, de desarrollo de políticas y a nivel operativo.
- Reducción de la demanda.
- Desarticular el modelo de negocio de la trata
- Proteger, apoyar y empoderar a las víctimas, con especial atención a las mujeres y los niños.
- Promover la cooperación internacional.



Asimismo, se ha alcanzado un acuerdo entre las tres instituciones europeas sobre la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, que ha sido negociado en Grupo COPEN del Consejo de la Unión Europea con la representación del Ministerio de Justicia, actual Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, con cuya publicación en el DOUE se llevará a cabo la transposición al ordenamiento interno.

Los objetivos de la propuesta de reforma de la Directiva 2011/36, tal como se presentó por la Comisión, son siete: (1) amplía la lista no exhaustiva de formas de explotación que se mencionan de manera expresa en la Directiva 2011/36, incluyendo el matrimonio forzado y la adopción ilegal; (2) busca hacer frente a la creciente digitalización del tráfico de seres humanos y completar la respuesta penal a los delitos cometidos o facilitados a través de las nuevas tecnologías; (3) sustituye el régimen de sanciones para las personas jurídicas de la Directiva 2011/36, que tiene una parte de carácter opcional, por un régimen obligatorio de sanciones que tiene dos modalidades, para delitos comunes y para subtipos agravados; (4) actualiza las referencias al rastreo, embargo, administración y decomiso de las ganancias del delito haciendo referencia expresa al marco europeo en estas materias, posterior a la Directiva 2011/36; (5) mejora las prácticas de identificación temprana y derivación de las víctimas a nivel nacional y transfronterizo en los Estados miembros, estableciendo mecanismos de derivación de las víctimas (esta medida constituye el primer paso hacia el establecimiento de un Mecanismo Europeo de Derivación); (6) propone la criminalización del uso, a sabiendas, de los servicios prestados por víctimas de trata; y (7) mejora la recogida de datos sobre esta tipología delictiva.

e) En el ámbito nacional

La normativa nacional en materia de trata de seres humanos se caracteriza por su dispersión.

La persecución del delito se asienta en la configuración y tipificación del delito de trata de seres humanos a través del artículo 177 bis del Código Penal, que fue introducido por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y modificado por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, al objeto de trasponer la Directiva 2011/36, en lo relativo a las nuevas formas de explotación que la misma introduce. De este modo se configura el delito de trata como un delito autónomo y diferente del delito de tráfico de inmigrantes y se da cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente, a través del Protocolo de Palermo y del Convenio de



Varsovia (que obligan tanto a tipificar el delito como a proteger a las víctimas) y se adecúa nuestra legislación a la de los países de nuestro entorno.

Sin embargo, como ya se ha señalado, esas reformas del Código Penal no incluyeron una regulación conjunta de la trata y la explotación (como existe en otros países de nuestro entorno: Alemania, Austria, Italia o Portugal), ni la tipificación del trabajo forzado, la servidumbre o la esclavitud, que se contemplaban como una finalidad del delito de trata, pero, en sí mismas, no constituían un delito autónomo. Los Tribunales reconducían estas conductas a los delitos laborales o contra los derechos de los trabajadores (art. 311 ss. CP), delitos claramente insuficientes para absorber el desvalor que implica el trabajo forzoso, la servidumbre o la esclavitud, puesto que castigan la explotación laboral pero no el sometimiento forzoso a la misma.

En materia de protección de las víctimas de trata, deben considerarse las previsiones de la Ley y el Reglamento de Extranjería.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, fue reformada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, para introducir el artículo 59 bis referido a las víctimas de la trata de seres humanos, modificado posteriormente por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio y la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio. Este precepto establece que las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de la trata, y aborda la situación de las víctimas en situación administrativa irregular a las que se puede conceder un período de restablecimiento y reflexión de, al menos, noventa días. Además, dispone que, tanto durante la fase de identificación de las víctimas, como durante el período de restablecimiento y reflexión, no se incoará un expediente sancionador por estancia irregular y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se hubiere incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas. Asimismo, durante el período de restablecimiento y reflexión se autorizará a la víctima la estancia temporal y las administraciones competentes velarán por la subsistencia y, de resultar necesario, la seguridad y protección de la víctima y de sus hijos menores de edad o con discapacidad.

Asimismo, establece que a la víctima se le facilitará, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales por su cooperación con la investigación o las acciones penales, o en atención a su situación personal.



El artículo 59 bis de la Ley de extranjería está desarrollado en los arts. 140-146 del Reglamento, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, en los que se prevé que las autoridades competentes adopten las medidas necesarias para identificar a las víctimas de trata, de conformidad con las exigencias del Convenio de Varsovia. Además, establece que se adoptará un protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos en el que se establezcan las bases de coordinación y actuación de las instituciones y administraciones con competencias en este ámbito, que recogerá la participación de las organizaciones especializadas en la atención a las víctimas de trata.

La Disposición adicional única del Real Decreto 557/2011 establece que las previsiones del artículo 140, relativas al protocolo marco de protección, serán igualmente de aplicación a las víctimas potenciales de trata de seres humanos nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del régimen comunitario de extranjería.¹

Por otra parte, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, reconoce a las víctimas de trata de seres humanos el derecho de asistencia jurídica gratuita, con independencia de la existencia de recursos para litigar, que comprenderá asesoramiento y orientación gratuitos en el momento inmediatamente previo a la interposición de denuncia o querrela.

La atención y protección de las víctimas de trata también están garantizadas a través de la Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, que constituye el catálogo general de los derechos procesales y extraprocesales de todas las víctimas de delitos. Esta ley contempla que las necesidades especiales de protección sean tomadas en consideración en la evaluación individual de las víctimas de trata para determinar qué medidas deben ser adoptadas, entre otras, las destinadas a evitar su victimización secundaria durante las fases de instrucción y enjuiciamiento.

Además, tras su modificación por la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, establece que la toma de declaración a las víctimas de trata con fines de explotación sexual se realizará por una persona del mismo sexo que la víctima.

¹ En función de la regulación de la disposición final cuarta y de los artículos relativos a situación irregular de la víctima que desaparecerá del articulado de la ley orgánica.



La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, modifica la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, para establecer que toda persona que tenga noticia de un hecho que pudiera constituir un delito de trata de seres humanos, o de explotación de menores, tendrá la obligación de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal. Además, determina que será requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por delito de prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos. Relacionado con ello y con una finalidad preventiva, se crea, dentro del sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, el Registro Central de Delincuentes Sexuales, para que, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades, deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales.

La Ley 26/2015 también modifica las actuaciones en situación de desamparo con la finalidad de establecer que se considerará situación de desamparo, entre otras, cuando el menor sea identificado como víctima de trata de seres humanos y haya un conflicto de intereses con los progenitores, tutores y guardadores.

Por último, la Ley 26/2015 modifica la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, con el objetivo de establecer bonificaciones a la contratación indefinida o temporal de víctimas de trata de seres humanos identificadas con autorización de residencia y trabajo.

La reciente Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, incluye la trata de seres humanos con cualquier fin como una de las formas de violencia objeto de la ley. Esta ley orgánica aborda la intervención ante casos de explotación sexual y trata de personas menores de edad sujetas a medidas de protección, a través de la elaboración de protocolos de actuación; y desarrolla con más detalle el requisito para el acceso a profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, consistente en no haber sido condenado por sentencia firme por cualquier delito contra la libertad e indemnidad sexuales, así como por cualquier delito de trata de seres humanos, mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos, cuya denominación se modifica.



Por otra parte, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, incluye la trata con fines de explotación sexual en su ámbito de aplicación. Respecto de esta finalidad de la trata, contempla que se establecerán medidas y campañas de prevención, concienciación y promoción de la denuncia; así como protocolos de actuación que permitan su detección y atención. Además, establece que se realizarán campañas de concienciación y sensibilización dirigidas específicamente a hombres, adolescentes y niños para erradicar los prejuicios basados en roles estereotipados de género, así como para contribuir activamente a la prevención de todas las formas de violencia, así como de la demanda de toda clase de servicios vinculados con la explotación sexual; también campañas de concienciación y sensibilización destinadas a desincentivar la demanda de toda clase de servicios vinculados con la explotación sexual. Por otra parte, establece que el derecho de las víctimas a la asistencia integral incluirá la atención especializada, en el caso de niñas y niños víctimas de violencias sexuales y de víctimas de trata y explotación sexual; y en el caso de los servicios de asistencia integral especializada y accesible, prevé que estos incluirán servicios de atención a víctimas de trata y explotación sexual: servicios que comprenden, al menos, asistencia psicológica, atención jurídica y asesoramiento social en su propio idioma. Por último, regula los fondos para la reparación a las víctimas, y determina que podrán destinarse a financiar las ayudas establecidas en la propia ley orgánica, así como medidas de inserción laboral y fomento de la autonomía económica, dirigidas prioritariamente a las víctimas de explotación sexual y trata con fines de explotación sexual, en coordinación con las comunidades autónomas y las entidades locales.

En materia de asilo, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece los requisitos que deben cumplirse para dar lugar a la concesión del derecho de asilo derivado del reconocimiento de la condición de persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria; y detalla todos los elementos que integran la definición de persona refugiada: persecución, motivo de persecución y agente perseguidor. Esta ley se refiere en particular a las víctimas de trata de seres humanos en cuanto personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad que pueden precisar de un tratamiento diferenciado.

Otra norma de evidente trascendencia en el refuerzo del marco jurídico de la asistencia integral de las víctimas de trata con fines de explotación sexual es el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de



la guerra en Ucrania, que en su artículo 47 consagra el primer modelo de acreditación para el acceso de las víctimas a los derechos socio-asistenciales previstos en el artículo 12 del Convenio de Varsovia. Esta previsión normativa se concretó ulteriormente a través del Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 27 de mayo de 2022, relativo a la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual.

En el ámbito de las políticas públicas, se han aprobado protocolos de actuación y coordinación y diversos planes de actuación:

a) Protocolo Marco de Protección a las Víctimas de Trata de Seres Humanos, adoptado mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011 por los Ministerios de Justicia, Interior, Empleo y Seguridad Social, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Fiscalía General del Estado y Consejo General del Poder Judicial:

Según el apartado primero de este protocolo, el objeto del mismo es “establecer pautas de actuación para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de seres humanos, favorecer la coordinación de las instituciones implicadas en dichos procesos y definir los mecanismos de relación entre las víctimas de trata, en particular, aquellas que proporcionan una asistencia de carácter integral y participan en los programas de las administraciones públicas para la asistencia y protección de las mismas”.

Este protocolo desarrolla el art. 140 del Reglamento de Extranjería. Define el procedimiento de identificación de las víctimas de trata de seres humanos y establece mecanismos para una adecuada información a las víctimas sobre sus derechos y recursos a su disposición, criterios para evaluar las necesidades de las víctimas, actuaciones específicas en caso de menores y define la participación de organizaciones no gubernamentales con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas de trata.

b) Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual de 2008 (vigente 2009-2012):

El 12 de diciembre de 2008, el Consejo de Ministros adoptó el Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos. El Plan reconoce que la trata supone una violación de los derechos humanos y se centra en la protección de las víctimas, entre otras medidas, a través del reconocimiento de un período de recuperación y reflexión, del derecho a la información de las víctimas, y de la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos para la concesión de autorizaciones de trabajo y residencia.



c) Plan Integral de Lucha Contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual (2015-2018):

Este plan integral se aprobó a raíz de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016), con el fin de luchar contra la trata con fines de explotación sexual y tuvo como objetivo central la promoción de los derechos humanos y la protección de las víctimas, partiendo del compromiso asumido por España desde la ratificación del Protocolo de Palermo del año 2000. El plan fue impulsado y coordinado por la entonces Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

Este plan incorporó un diagnóstico basado en los resultados del Plan anterior, en el que además se recogieron las observaciones y recomendaciones aportadas por las administraciones e instituciones que habían participado en su ejecución, incluidas las aportaciones de la sociedad civil a través de las entidades representadas en el Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual, así como las de las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en relación con el desarrollo de las medidas del Plan en sus respectivos territorios, y la Fiscalía General del Estado.

Además, incluyó las conclusiones y recomendaciones de distintos organismos internacionales y nacionales que hacen un seguimiento o evaluación de las políticas existentes en la materia en España.

El plan estableció un sistema de seguimiento y evaluación a cargo de dos órganos: la Conferencia Sectorial de Igualdad y el Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual. En cumplimiento de dichas previsiones, se elaboraron informes anuales de seguimiento y un informe final de evaluación final que recoge el trabajo realizado durante los cuatro años de vigencia, que fue analizado por el Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, celebrado el 5 de octubre de 2020, y del que tomó conocimiento el Consejo de Ministros de 20 de octubre de 2020.

d) Muy recientemente se ha aprobado el Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (2021-2023), que por vez primera no se limita a los supuestos de trata con fines de explotación sexual y se extiende también a la explotación.

e) El Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado por el Congreso y el Senado en 2017 contempla una serie de medidas para avanzar en la erradicación de determinadas formas de violencia contra las mujeres, que abordan expresamente la



trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. El Informe del Congreso incluye 10 medidas específicas, en concreto, la medida 189 promueve la aprobación de una “Ley Orgánica de lucha integral y multidisciplinar contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, que establezca mecanismos adecuados para la prevención, refuerce la persecución de oficio del delito, promueva la eliminación de publicidad de contenido sexual y ponga en marcha servicios y programas de protección social y recuperación integral de las víctimas”.

A partir de este panorama legislativo y de políticas públicas y en el mismo sentido expuesto, la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado publicada en 2022 afirma que:

“ La legislación en relación a la protección de estas víctimas es compleja, hallándose dispersa tanto en instrumentos internacionales (Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, del año 2000; Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos, Varsovia 16/5/2005; Directiva 2011/36/UE Relativa a la Prevención y Lucha contra la TSH y a la Protección de las Víctimas y Directiva 2012/29/UE relativa a normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos) como en normas nacionales (LO 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito; LO 19/94, de 23 de diciembre, de Protección de Testigos y Peritos en Causas Criminales; Protocolo Marco de Protección de Víctimas de TSH, acuerdo de 28 de octubre de 2011; Protocolos regionales; Ley de Extranjería LO 4/2000, de 11 de enero, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social art. 59 bis; Reglamento de la Ley de Extranjería, RD 557/11 arts. 140-146). Esta dispersión normativa, dificulta su utilización y va en detrimento de un sistema eficaz de protección.

Los compromisos internacionales asumidos por España, obligan a adoptar medidas que garanticen la asistencia y protección integral a las víctimas de trata, aun cuando lo sean meramente desde un punto de vista potencial, y con independencia de su colaboración en la investigación del presunto delito e incluso de la existencia de un procedimiento judicial”.

Por tanto, uno de los objetivos primordiales de este anteproyecto de ley es garantizar un abordaje integral de la trata de seres humanos mediante una sola norma



que contribuya a procurar la mejora de la prevención, protección, atención y recuperación de las víctimas.

2.1.2.2 Explotación y Trabajo Forzoso

a) *Ámbito internacional*

Numerosos instrumentos de Naciones Unidas hacen referencia al trabajo forzoso. Entre otros, el artículo 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos («Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas»); el art. 8.3 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos («Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio»), la Convención sobre la Esclavitud de 1926 y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956, en los que se establece la necesidad de que los Estados adopten las medidas pertinentes para evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud.

Dentro de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, desde su fundación en 1919, ha tenido como objetivo prioritario la prohibición del trabajo forzoso. En 1930 se adoptó el Convenio número 29, sobre el Trabajo forzoso, que obligaba a los Estados que lo ratificaran a suprimir el empleo de trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y manifestaciones. En 2014, y tras dos informes globales sobre trabajo forzoso de 2005 y 2012 en los que se constata la dimensión del fenómeno en el mundo, se adoptaron dos nuevos instrumentos en el seno de la 103 Conferencia de la OIT: el Protocolo de 11 de junio de 2014, relativo al Convenio núm. 29 sobre el Trabajo Forzoso y la Recomendación núm. 203 sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), que complementa tanto el Protocolo como el Convenio número 29.

España ratificó el Protocolo el 12 de diciembre de 2017 y ha entrado en vigor el 20 de septiembre de 2018.

El Protocolo tras recordar en su preámbulo que los Miembros que han ratificado el Convenio tienen la obligación de cerciorarse de que el trabajo forzoso u obligatorio sea objeto de sanciones penales, con inclusión de sanciones impuestas por la ley que sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente, impone a los Estados firmantes la adopción de determinadas medidas de distinta naturaleza y extensión –tanto de índole legislativa como de buenas prácticas administrativas, de coordinación intergubernamental y de gestión institucional– que deberían estructurar cada uno de los



pilares sobre los que debe asentarse la acción contra el trabajo forzoso: la prevención del fenómeno, la protección, reparación e indemnización de las víctimas, y la cooperación internacional.

Además, prevé el refuerzo del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y otros servicios que protejan a quienes trabajan en condiciones de explotación y la adopción de medidas adicionales para educar e informar a las personas y a las comunidades que permitan acabar con estas prácticas abusivas.

El Protocolo exige a los Estados Miembros que todas las medidas sean adoptadas de modo racional y concertado –en consulta– con las organizaciones de empleadores y de trabajadores lo cual solo es posible realizar en ejecución de una política y una planificación nacional previamente diseñada.

Por último, debe señalarse que la supresión del trabajo forzoso, de las formas contemporáneas de esclavitud y de la trata de personas se encuentra entre las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

b) Ámbito europeo

Algunos instrumentos europeos se han referido de forma somera al trabajo forzoso.

a) En el ámbito del Consejo de Europa, debemos citar los siguientes instrumentos ratificados por España:

– El Convenio Europeo de Derechos Humanos 1950, prohíbe la esclavitud y el trabajo forzoso u obligatorio en términos muy similares a aquellos utilizados posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. – La Carta Social Europea 1961 requiere a los Estados que lo ratifiquen proteger de manera eficaz el derecho de las personas trabajadoras a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido, prohibiendo, por consiguiente, la imposición de trabajo forzoso.

– Y, en relación con la trata de seres humanos, destaca el Convenio para la acción contra la trata de seres humanos de 3 de mayo de 2005 y el Convenio para la Protección de los Niños Contra la Explotación y el Abuso Sexual de octubre de 2007.



b) En la Unión Europea, debe citarse la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2000, cuyo artículo 5 establece la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso como un presupuesto básico de la convivencia comunitaria.

c) *Ámbito nacional*

En el marco jurídico nacional, las disposiciones que se refieren al trabajo forzoso son ciertamente escasas. La Constitución Española, en su artículo 35, reconoce la libre elección de profesión u oficio. En desarrollo de este artículo, el Estatuto de los Trabajadores establece tanto en su artículo 1.1, como en el 4.1, la libertad como un elemento inherente a la prestación de servicios laborales.

Más allá de esto, el trabajo forzoso en España solo ha sido abordado en los últimos años de forma vinculada a la lucha contra la trata de seres humanos.

El reciente Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras (Resolución de 20 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social) ha supuesto un importante primer paso para poner fin a ese vacío normativo, pero resulta imprescindible ir más allá, tipificando el delito y garantizando tanto su eficaz persecución como la asistencia y protección de todas las víctimas de trabajo forzoso.

2.1.2.3. Conclusión

Pese al enorme esfuerzo normativo e institucional realizado en España desde la entrada en vigor del art. 177 bis del CP por perseguir este delito, prestar asistencia y protección a las víctimas e implementar medidas de sensibilización y prevención, hemos de concluir que el Gobierno de España ahonda en la regulación de estos fenómenos más allá de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país y ya integrados en nuestro ordenamiento, si bien tales esfuerzos se han centrado casi exclusivamente en la trata con fines de explotación sexual, a través de normativa e instrumentos dispersos demasiado vinculados al control migratorio.

Por ello, la presente ley resulta necesaria para poner fin a tal dispersión, abordar el problema de forma integral, desvincular la actuación de los poderes públicos del control migratorio y extender el alcance de dicha protección integral a todas las víctimas de trata, cualquiera que sea la finalidad de la misma, y a todas las formas de explotación forzosa.



2.1.3. Exposición del modelo del anteproyecto de ley orgánica

El anteproyecto tiene 73 artículos estructurados en un título preliminar y seis títulos, a los que se añaden, entre las disposiciones finales principales del texto, las que modifican el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica de protección a testigos y peritos en causas criminales, y la Ley General de la Seguridad Social.

En el Título preliminar se sientan las bases del modelo que la inspira. Se señala cuál es el objeto de la ley (actuar contra todas las formas de trata y explotación y establecer un sistema de protección integral de las víctimas, prevención y sanción de los delitos) y se definen sus principios rectores y finalidades: profundizar en el conocimiento del fenómeno, mejorando la información estadística y los sistemas de indicadores; fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana y de prevención; desincentivar la demanda y desarticular el modelo de negocio basado en la trata y la explotación de seres humanos; mejorar la detección de la explotación en todos los lugares donde esta se produce; garantizar la especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de detección, información, atención y protección a las víctimas y persecución del delito; consagrar los derechos de las víctimas independientemente de su situación administrativa y nacionalidad; establecer un sistema integral de tutela institucional; fortalecer la respuesta penal y el marco procesal vigente evitando la victimización secundaria; garantizar que la protección y ayuda a las víctimas se lleve a cabo sin condicionarla a la capacidad o voluntad de la víctima de participar en la persecución del delito; promover la coordinación de los recursos públicos y la colaboración con las entidades especializadas acreditadas que desde la sociedad civil actúan contra la trata y la explotación; intensificar la cooperación internacional, con el fin de mejorar la prevención, facilitar la labor de detección de casos y el posterior apoyo a las víctimas retornadas, así como la persecución del delito; y garantizar la accesibilidad universal, como presupuesto irrenunciable para que las personas destinatarias puedan acceder a los procedimientos y beneficios en ella previstos.

Asimismo, se definen los conceptos de trata de seres humanos (acorde con la nueva regulación del art. 177 bis CP) y de explotación a los efectos de esta ley. No nos referimos, por tanto, a la explotación laboral general, ni a cualquier tipo de explotación sexual, sino a aquellas vinculadas a las finalidades de la trata, y cuyo denominador común es la imposición de cualquier trabajo, servicio o actividad, regulado o no, lícito o ilícito, cuya prestación se exige a una persona en una situación de dominación o



ausencia de libertad de decisión para prestarlo o abandonarlo. En este concepto se incluyen: la esclavitud, la servidumbre y los trabajos o servicios forzosos; la mendicidad; la realización de actividades delictivas; la prestación de servicios sexuales incluyendo la pornografía; la extracción de órganos o tejidos corporales y la celebración de matrimonios o uniones de hecho forzadas, por cualquier rito.

El Título I articula un ambicioso programa de sensibilización y prevención, pionero en muchos aspectos y fundamentalmente en lo que se refiere a las actuaciones en el sector privado y empresarial. Todos los instrumentos internacionales recientes destacan el papel clave de la sensibilización y prevención. El fenómeno de la trata y la explotación va mucho más allá de la persecución penal del delito y la presente ley integral pretende abordarlo en toda su complejidad. La existencia de trata y explotación es un problema sistémico, conectado con el sistema productivo y los modelos de consumo. Tiene que ver con todos nosotros como sociedad demandante de bienes y servicios y con las condiciones en que los mismos son producidos o prestados. Por ello, la erradicación de la trata y la explotación no puede confiarse sólo, ni fundamentalmente, a la necesaria tipificación y efectiva persecución del delito. Resulta imprescindible, además, crear conciencia social acerca de la existencia, dimensión e implicaciones del fenómeno en nuestra vida diaria; y exige cambios radicales de modelo de consumo, de modelo productivo y de modelos de negocio, así como la adopción de medidas reales para afrontar la explotación y la esclavización y la protección de los derechos laborales y la garantía de condiciones de trabajo decente.

A esa concienciación social en distintos niveles, esencial para la prevención, se dirigen tanto el artículo relativo a los planes y campañas de información y sensibilización dirigidas tanto a la población general como a específicos sectores de población (jóvenes, empleadores, trabajadores e interlocutores sociales, potenciales víctimas, sociedad civil) como los capítulos II a V del título I.

En el capítulo II se establecen una serie de medidas en el ámbito educativo orientadas a la inclusión en todas las etapas del sistema educativo, dentro de la formación en derechos humanos, de actividades de concienciación y sensibilización, adaptadas a la edad y madurez del alumnado, en las que se incorporen los conceptos de trata y explotación, con el objetivo de desincentivar la demanda de bienes y servicios producidos o prestados por víctimas de tales delitos. Se prevén asimismo medidas orientadas a mejorar las oportunidades educativas, formativas y de empleo y medidas orientadas a prevenir el fracaso y el abandono escolar y a fomentar la igualdad de



oportunidades y la formación cualificada. Todo ello con la finalidad de evitar la falta de cualificación de los trabajadores, uno de los factores de riesgo de la explotación.

En el capítulo III se contemplan medidas en el ámbito de la publicidad y los medios de comunicación, orientadas a desincentivar el consumo de bienes producidos o servicios prestados por víctimas de trata o explotación y a fomentar la concienciación y sensibilización social a través de los medios de comunicación.

El capítulo IV introduce las medidas de sensibilización y formación en el ámbito sanitario, esenciales para la detección precoz de las víctimas de trata y explotación, medidas que deberán contemplarse, en los casos que se requiera, en los Planes Nacionales de Salud.

El capítulo V contiene una de las principales novedades y aportaciones de la ley. Se adopta una amplísima batería de medidas de sensibilización y prevención en el ámbito del sector privado y empresarial. Medidas que se armonizan con las ya previstas en el Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos aprobado en 2021.

También se ha tenido muy presente la Propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, aprobada por la Comisión Europea el 23 de febrero de 2022. La intervención en este ámbito resulta esencial, pues la explotación que constituye la finalidad de la trata sucede en el mercado laboral (formal e informal). La explotación laboral es un continuum (diversos grados que llegan al trabajo forzado y la esclavitud) y se da en múltiples sectores productivos en todo el mundo, también en España, especialmente en los menos regulados, más precarizados, con menor cualificación profesional o conectados con la economía informal o sumergida: servicio doméstico, hostelería, agricultura, pesca, sector textil, construcción etc. Por ello, para abordar con seriedad el problema de la trata resulta imprescindible hablar de explotación y hablar de ella en el marco de la gobernanza empresarial.

En este capítulo se adoptan, en primer lugar, medidas específicas de sensibilización y formación dirigidas a empleadores, trabajadores e interlocutores sociales, que deberán incidir especialmente en aquellos sectores productivos con mayor riesgo de trata y explotación. Se incluyen medidas específicamente dirigidas a la población migrante, solicitante de asilo o refugiada y medidas orientadas a incentivar la implementación en las empresas de programas internos de concienciación orientados a la detección de factores de riesgo de trabajo forzoso. Por otra parte, se prevé el fortalecimiento de las normas laborales en los sectores más sensibles (medida



imprescindible para la prevención de la explotación) y actuaciones contra la trata y la explotación vinculada al proceso migratorio.

Mención especial merece la previsión en la norma de la capacidad y la actividad inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, especialmente en las zonas y sectores de actividad de mayor riesgo, incluyendo el trabajo doméstico y de cuidados y el sector del ocio nocturno y su labor de coordinación en la persecución de los delitos de trata y explotación de seres humanos.

El artículo relativo a la diligencia debida supone otra de las grandes aportaciones de la ley, absolutamente novedosa: la incorporación del deber de diligencia empresarial en materia de derechos humanos al ámbito de la lucha contra la trata y la explotación. Una de las líneas más recientes de actuación a nivel internacional en la lucha contra la trata y la explotación consiste en analizar el papel que las empresas pueden desempeñar en la misma, especialmente respecto de las cadenas de suministro deslocalizadas. A tal fin, se han propuesto y adoptado por algunos Estados medidas como auditorías de las cadenas de producción, programas de *compliance* o *rankings* de empresas libres de trata. Pero en la mayoría de los casos se trata de iniciativas voluntarias, que son ineficaces o no se implementan suficientemente. Así se señala en la Propuesta de Directiva sobre diligencia debida, que modificará la Directiva 2019/1937, aprobada el 23 de febrero de 2022. Es más, estas medidas comportan algunos riesgos. En muchos casos consagran estándares meramente formales, que pueden tener un efecto contraproducente: los esfuerzos de las empresas se vuelcan en el cumplimiento de los estándares formales del deber de diligencia (presentar informes, tener programas de *compliance*) y no en los aspectos sustanciales: garantizar condiciones de trabajo dignas en sus cadenas de suministro. Es necesario que exista legislación vinculante, obligaciones empresariales y un sistema de sanciones que garanticen su cumplimiento. A dicha necesidad responde la ley cuando establece, en su artículo 20, que *“Se promoverá la implementación de conductas responsables en las actividades empresariales, en todos los sectores productivos y en todos los niveles de la cadena de suministro, que garanticen el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales que constituyan mínimos de trabajo decente, con independencia de la localización, tamaño, sector y contexto en el que operen, titularidad y estructura”*.

En ese marco, y tal como señala la exposición de motivos, se pretende hacer un llamamiento a una futura ley de diligencia debida en materia de derechos humanos, entre cuyo contenido mínimo sería deseable la inclusión de una serie de obligaciones empresariales (de las empresas o grupos transnacionales españoles, y de aquellas



empresas transnacionales que operen en el mercado español) orientadas a garantizar la ausencia de trata y explotación de seres humanos en el conjunto de las actividades que desarrollen así como un sistema de incentivos para alentar a las empresas al cumplimiento de su deber de diligencia.

Asimismo, en este título se establecen previsiones relativas a la formación especializada en los diversos sectores (profesorado, profesionales del periodismo, personal sanitario, agentes sociales, inspección de trabajo), añadiéndose un capítulo VI referido a la formación especializada de los empleados públicos en otros ámbitos, de las entidades sociales especializadas (cuya acreditación para actuar como entidades colaboradoras requiere la formación especializada de su personal) y de la abogacía.

El Título II, denominado “Medidas de detección e identificación”, contiene una de las aportaciones importantes de la ley: un Mecanismo Nacional de Derivación (MND), que garantiza la especialización de todos actores intervinientes en el proceso de detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas, así como la coordinación y cooperación entre ellos. Este Mecanismo es un órgano colegiado interministerial adscrito a la Relatoría Nacional sobre Trata y Explotación de Seres Humanos, encargado de la inmediata derivación de las presuntas víctimas de trata o explotación a los servicios especializados de asistencia y protección y del proceso de identificación.

El diseño del Mecanismo Nacional de Derivación ha tenido en cuenta las recomendaciones de la OSCE (en concreto el Manual práctico Mecanismos Nacionales de Derivación, publicado OSCE/ODIHR en 2017, en el marco del Plan de Acción de 2003) y las recomendaciones de GRETA (Noveno Informe General 2020 y *Guidance Note on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation*, 2020).

Conforme al mismo, desde el momento de la detección de una presunta víctima de trata o explotación (condición que requiere tan solo que se aprecien “motivos razonables”), se la deriva a un centro de primera acogida, se le ofrece asistencia, información y protección inicial, y se inicia el procedimiento de identificación formal. Dicho procedimiento tiene dos fases: identificación provisional que se llevará a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para cuya función contarán con la colaboración de las Unidades de Violencia de la Mujer y de los servicios sociales, de acuerdo con la legislación aplicable; y la identificación definitiva, que corresponde a una Unidad Multidisciplinar de Identificación.



El procedimiento de identificación se adecúa plenamente a las exigencias del art. 10 del Convenio de Varsovia y las recomendaciones de GRETA: cuenta con servicios especializados de asistencia y protección; no se deja exclusivamente en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado aun siendo su actor principal; se realiza con independencia de la denuncia y participación de la víctima en la investigación penal; garantiza el derecho a no ser expulsadas de las víctimas en situación administrativa irregular y cuenta con previsiones específicas para la identificación de menores.

El Título III se dedica al reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas. Se tienen en cuenta todas las exigencias en esta materia tanto del artículo 12 del Convenio de Varsovia como de la Directiva 2011/629/UE.

Con carácter general, se reconoce el derecho a una protección y asistencia especializadas, adecuadas a la tipología de trata o explotación sufrida y al perfil de la víctima. Se prestarán con su consentimiento, en un idioma que puedan comprender, con ayuda de un intérprete o mediador cultural si fuera necesario, y en estrecha colaboración con las entidades especializadas acreditadas. El reconocimiento y la efectividad de estos derechos no se vincula a la interposición de denuncia ni a la participación de las víctimas en la investigación penal, sin perjuicio de la importancia que tiene para la persecución del delito esta colaboración.

A partir de estos principios generales, este título se articula en seis capítulos en los que se reconocen distintos derechos a las víctimas en función de su condición de presunta víctima (desde el momento de la detección) o de víctima identificada.

Desde el momento de la detección, las presuntas víctimas tienen derecho a recibir información y asesoramiento, a ser derivadas de forma inmediata a los servicios especializados de asistencia y protección, derecho acceso a los servicios de asistencia y apoyo y derecho al retorno asistido voluntario. La asistencia y apoyo se garantiza desde el momento de la detección, a lo largo de todo el proceso de identificación y durante el tiempo que fuera necesario tras la identificación definitiva. Comprende alojamiento apropiado y seguro, recursos básicos de subsistencia, asistencia médica y psicológica, asistencia social, asesoramiento legal y asistencia inmediata o urgente 24 h (teléfono atención a víctimas).

Las presuntas víctimas de trata y explotación también tienen derecho a la protección desde el momento de su detección y a lo largo de todo el proceso de identificación. Se adoptarán las medidas necesarias para garantizar su seguridad y



protección antes, durante y después del proceso penal, si existiera, y se evitará la victimización secundaria.

Se reconoce también el derecho a la privacidad y a la protección de la identidad desde el momento de la detección y el derecho a la asistencia jurídica.

El capítulo IV reconoce derechos laborales y económicos a las víctimas de trata o de explotación tras su identificación definitiva. En concreto, el derecho a la inserción social y laboral, derecho a acceder a las ayudas sociales previstas en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital y el acceso a la vivienda.

En el capítulo V se reconoce también el derecho a la reparación integral, que incluye los derechos de este título y el derecho a una compensación económica adecuada en forma de indemnización. Dicha indemnización puede obtenerse de los tratantes o explotadores en el marco del proceso penal.

Finalmente, el capítulo VI reconoce los derechos de las víctimas extranjeras en España, que enlaza precisamente con el artículo 59 de la Ley Orgánica 4/2000, que pasa ahora a modificarse en la parte final de la norma para adecuarla al objetivo principal de esta.

Las víctimas menores de edad cuentan con garantías adicionales desde el momento de su detección cuya aplicación responderá siempre a los principios de celeridad, especialización e interés superior del menor. A ellas se dedica el Título IV. Protección de menores víctimas de trata y explotación, que da respuesta a las exigencias tanto del Convenio de Varsovia como de los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Directiva 2011/629/UE.

Desde el momento de su detección los menores son remitidos a las entidades públicas encargadas de su protección. Se prevé un procedimiento especial de identificación que se lleva a cabo por unidades especializadas en trata y explotación de menores y tomará siempre en consideración las especiales necesidades y circunstancias derivadas de la edad de la presunta víctima. Los servicios de asistencia y apoyo también se prestan en centros especializados, que colaborarán con entidades acreditadas también especiales.

Se garantiza la información y participación de los menores en todos los procedimientos y la continuidad de la asistencia y protección una vez alcanzada la



mayoría de edad. También se prevén medidas específicas para los menores no acompañados y la no repatriación por interés superior del menor.

El Título V, bajo la rúbrica “Tutela Institucional”, desarrolla toda la estructura de nuevas instituciones en torno a las cuales se articula el modelo de la ley.

En primer lugar, se crea una Relatoría Nacional sobre Trata y Explotación de Seres Humanos, que supervisará todas las políticas públicas en materia de trata y explotación.

La Relatoría Nacional tiene rango de Dirección General y estará adscrita a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior. Entre sus funciones se pueden mencionar las siguientes: evaluar la evolución de la trata y la explotación de seres humanos; recopilar datos fiables y elaborar estadísticas sobre la trata y la explotación en España, con una metodología que facilite su calidad y comparabilidad; hacer seguimiento y evaluar la implementación de la ley y sus efectos, así como de los planes nacionales de acción y de sensibilización y de otras medidas, políticas y programas relativos a la trata y la explotación; proponer políticas públicas nacionales en materia de trata y explotación; identificar buenas y malas prácticas y formular recomendaciones para mejorar la respuesta institucional. Además, ostenta la representación de España en ámbito internacional como coordinador nacional para la lucha contra la trata.

El Mecanismo Nacional de Derivación es el órgano colegiado interministerial que coordina la respuesta ante el proceso de detección e identificación. A tal fin, establecerá el procedimiento de acreditación de las entidades especializadas que forman parte del Mecanismo Nacional de Derivación, lo que les permitirá intervenir en el proceso de identificación y percibir ayudas en el marco de la legislación en materia de subvenciones; promoverá convenios y protocolos de cooperación entre las entidades especializadas acreditadas y las instituciones estatales, estableciendo un modelo de cooperación formalizado; y colaborará en la formación y capacitación de todos los actores involucrados.

Como se ha mencionado con anterioridad, el Mecanismo tiene como función primordial la inmediata derivación de las presuntas víctimas de trata o explotación de seres humanos a los servicios especializados de asistencia y protección y la ejecución del procedimiento de identificación formal de las víctimas. Dicho mecanismo contará con unidades multidisciplinarias de identificación en cada provincia, que serán las encargadas de la identificación definitiva de las víctimas.



Junto a las instituciones señaladas, se regulan en este título las unidades especializadas de las instituciones públicas implicadas en el proceso de detección e identificación (Unidades especializadas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Unidades especializadas Fiscalía; y, Servicios sociales especializados) y los mecanismos de cooperación y coordinación entre ellas.

En estrecha conexión con la tutela institucional, se menciona como parte del modelo de la ley el Título VI, relativo a la cooperación internacional con los países de origen, que es una pieza clave de una estrategia eficaz de lucha contra la trata y la explotación. La gran mayoría de las víctimas son personas extranjeras que llegan a España engañadas, traídas por redes criminales o empujadas por condiciones de vida precarias o situaciones de crisis humanitaria. Por lo tanto, una respuesta integral solo puede darse trabajando de forma coordinada con los países de origen. Esta cooperación debe tener un enfoque integral que abarque tres ejes prioritarios: la prevención, protección y persecución. En efecto, la cooperación debe extenderse más allá de la cooperación judicial en materia de persecución, para abarcar también las políticas de prevención y las estrategias y medidas de protección y asistencia.

Con este fin, se prevé la adopción de un Plan de acción nacional para la cooperación internacional en la lucha contra la trata y explotación, que defina los objetivos concretos y modalidades de actuación en cada uno de los tres ejes prioritarios señalados. Asimismo, se prevé la adopción de acuerdos bilaterales de cooperación en materia de trata y explotación de seres humanos con los países de origen, así como la adopción de políticas y proyectos de cooperación gubernamental internacional que fomenten el retorno asistido de las víctimas y promuevan su reintegración, destacando el papel que debe jugar la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo al respecto. Se prevé también la adopción de medidas de cooperación que permitan hacer llegar a una víctima que ya no se encuentre en España la indemnización que haya sido determinada judicial o administrativamente.

2.1.4. Justificación de las reformas legislativas

2.1.4.1. Reforma del Código Penal

Una política criminal solvente en materia de trata y las formas más severas de explotación de seres humanos ha de proporcionar un enfoque integral que aborde, de un lado, una regulación de la trata acorde con la Directiva 2011/36/UE y con la visión consolidada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos (TEDH) y, de otro lado, la incriminación de las formas de explotación relacionadas con la



esclavitud contemporánea: los trabajos o servicios forzosos, la servidumbre y la esclavitud.

El delito de trata (art. 177 bis.1 CP), introducido por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, se ha limitado a trasladar términos acuñados por instrumentos internacionales que aluden a la imposición de trabajos o servicios forzados, la esclavitud o la servidumbre, sin ofrecer una necesaria definición que permita identificar y perseguir las prácticas en que hoy se manifiestan aquellas nociones. La reforma de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, mantuvo esta laguna pendiente.

La presente reforma responde a la relevancia que en el ámbito internacional existe de incriminar, de modo autónomo, las formas más severas de explotación que discurren por los ejes de los trabajos o servicios forzados, la servidumbre y la esclavitud. Un compromiso que implica, a su vez, el deber de ofrecer asistencia y protección también a las víctimas de tales prácticas degradantes de la condición humana. El Protocolo de la OIT, de 11 de junio de 2014, relativo al Convenio núm. 29 sobre el Trabajo Forzoso, que entró en vigor en España el 20 de septiembre de 2018, subraya estas obligaciones. El Tribunal Europeo de Derechos humanos (TEDH) ha indicado de modo contundente que el adecuado cumplimiento de los deberes de diligencia derivados del art. 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) requiere la tipificación expresa de las “formas contemporáneas de esclavitud” (Siliadin c. Francia, núm. 73316/01, 26-10-2005; CN y V c. Francia, núm. 67724/09, 11-10-2012; CN c. Reino Unido, núm. 4239/08, 13-11-2012).

En este contexto, el GRETA indicaba que España se había centrado “casi en exclusiva” en la trata de seres humanos para fines de explotación sexual y no había realizado “lo suficiente para adoptar medidas de prevención de la trata para otros fines” (Cuarto Informe General, 2013 y 2014; II informe de evaluación a España de la aplicación del Convenio de Varsovia para acciones de lucha contra la trata de personas, 2018).

La necesidad de criminalizar las actividades humanas forzosas había sido apuntada por el Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (2021-2023) y la iniciativa para llevar a cabo esta tarea ha sido impulsada por el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras (Resolución de 20 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social).



Integrar los pilares sobre los que debe asentarse el deber de diligencia estatal para prevenir y erradicar las prácticas más extremas de explotación del ser humano ha requerido reestructurar el Título VII bis del Código penal con la rúbrica “De la trata de seres humanos y de los trabajos o servicios forzosos, servidumbre o a esclavitud”.

El título se distribuye en tres capítulos. El capítulo I está dedicado a la regulación del delito de trata de seres humanos en un único precepto (art. 177 bis); el capítulo II incrimina toda práctica relativa a los trabajos o servicios forzosos, servidumbre y esclavitud, y el capítulo III engloba las disposiciones comunes.

El delito de trata de seres humanos fue introducido por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, la misma que inaugura el título VII bis; posteriormente, la reforma de 2015 (Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo) se encaminó a consolidar el distanciamiento cualitativo y punitivo entre el delito de trata de seres humanos y el ámbito de persecución de la colaboración en la inmigración ilegal o clandestina contemplado en el art. 318 bis.

Sin embargo, conviene remover elementos que estaban contenidos en el art. 177 bis porque no se concilian bien con la naturaleza de la trata de seres humanos. Es lo que justifica las siguientes mejoras técnicas.

En primer lugar, la redacción del precepto debe prescindir de toda referencia al “territorio español”. El elemento geográfico limita indebidamente el ámbito del delito de trata, y puede conducir a vincular la lucha contra la trata de seres humanos con el interés del control de los flujos migratorios y no como una cuestión anclada exclusivamente en la dimensión de los derechos humanos.

Por otro lado, una mejora técnica de la regulación del delito de trata también tiene el significado de eludir redacciones farragosas que dificultan la interpretación de su alcance. Por esta razón se sistematizan los verbos rectores de la trata, consolidándose, como acciones alternativas, captar, trasladar, acoger y recibir a las víctimas, y, asimismo, entregar o transferir el control sobre las mismas, en alusión a los escenarios de venta, permuta o alquiler de personas previstos en el art. 2.1 de la Directiva 2011/36/UE.

Con esta misma premisa, se ha definido el elemento teleológico de la trata a través de un denominador común que incide en la finalidad de someter a la víctima a una situación de explotación o aprovechamiento personal (no necesariamente económico) relacionada con cualquier actividad, servicio o prestación, incluyendo la



explotación sexual y la pornografía, la derivada de un matrimonio o unión de hecho forzados, el ejercicio de la mendicidad, la realización de actividades delictivas, o la extracción de sus órganos corporales o una parte de ellos. La idea de sometimiento de la víctima en relación con la explotación se avanzaba en el último número (11) del art. 177 bis antes de esta reforma.

A su vez, tales finalidades de explotación humana mencionadas específicamente en el contexto de la trata deben comportar una gravedad o significación equivalente a los servicios o trabajos forzados, la servidumbre o la esclavitud, que se contemplan, en primer lugar, en la letra a) del art. 177 bis fruto de la presente reforma.

La criminalización de las prácticas más severas de explotación, es decir, aquellas capaces de degradar al ser humano en objeto o mercancía de usar y tirar, permitirá deslindar el ámbito de persecución de otras modalidades de explotación castigadas en distintos títulos del Código penal. En el capítulo II del título VII bis se introducen los respectivos delitos en los que se manifiesta el estado de sometimiento a explotación humana (trabajos o servicios forzados, servidumbre y esclavitud). Con ello se responde a la necesidad de salvaguardar el principio de tipicidad en el contexto del art. 177 bis.

Por último, se introduce como modalidad agravada del delito de trata la que se produce en un contexto de desplazamiento por un conflicto armado o una guerra, situación que sitúa a la víctima en una situación de mayor vulnerabilidad, lo que merece un mayor reproche penal

El objetivo del capítulo II del título VII bis es el de implementar la incriminación de la reducción del ser humano a condiciones similares a la esclavitud.

Esta nueva regulación permitirá superar, como reconoce el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso, las notables lagunas y deficiencias detectadas en la persecución y castigo de las formas más extremas de explotación humana que tienen lugar, bien como objetivo explotador de una víctima de trata, o bien de modo autónomo. Hasta la actualidad, el desvalor de las actividades humanas forzadas quedaba inadecuadamente absorbido en el propio delito de trata o bien reconducido al ámbito de los delitos contra los derechos de los trabajadores que gravitan sobre el desempeño de un trabajo voluntario que se desenvuelve bajo la imposición de condiciones que vulneran garantías socio-laborales, y que, a su vez, impiden atribuir al autor un delito por víctima. Este tratamiento ha dificultado, en definitiva, visualizar la extraordinaria envergadura de conductas de cosificación humana vinculadas con la esclavitud



moderna, e “identificar y proteger correctamente a las víctimas”, como reconoce el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso.

Tipificar con nombre y semblante propios la diversidad y magnitud de las prácticas de sometimiento a una situación de explotación humana ha requerido reestructurar el título VII bis, ampliando su rúbrica. El capítulo II –de los trabajos o servicios forzosos, servidumbre o a esclavitud– es el epicentro de un régimen jurídico que posibilitará identificar, perseguir y prevenir las formas más severas de explotación humana.

El nuevo art. 177 ter, que preside el capítulo II, castiga los servicios o trabajos forzosos, la servidumbre y la esclavitud. El modelo de incriminación, que ha huido de fórmulas encorsetadas y casuísticas, refleja la doctrina viva del TEDH en torno a la visualización y delimitación de las características esenciales de las prácticas de esclavitud moderna a la luz de las condiciones de vida y trabajo en el contexto económico actual y los métodos o procedimientos que facilitan hoy hacer cautivo al ser humano, confinarlo, explotarlo y utilizarlo como cosa de usar y tirar.

Todas las modalidades de sometimiento a explotación del ser humano están cubiertas por el art. 177 ter, y comparten un sustrato esencial: de un lado, el ejercicio de un poder fáctico de control-disposición sobre la víctima; de otro, el empleo de métodos o procedimientos capaces de constreñir o anular su voluntad y obligarla a realizar una actividad o servicio, sumiéndola en un estado de dominación o ausencia de libertad de decisión para prestarlos. Por tanto, el desvalor de las formas de esclavitud moderna no radica, en sí, en la naturaleza del servicio, prestación o tipo de actividad, que pueden ser lícitos o ilícitos, regulados o no.

Como premisa, la actividad o prestación a la que se sujeta a la víctima no cobra la naturaleza jurídica de “trabajo” precisamente por su falta de voluntariedad. En consecuencia, el injusto de los trabajos-servicios forzosos trasciende la esfera de transgresión de garantías laborales, porque no es un asunto de explotación por el trabajo sino de aprovechamiento del ser humano como objeto. El art. 177 ter tutela el derecho del ser humano a no ser tratado en la condición de objeto, como vertiente de la integridad moral.

A partir del sustrato común señalado, la gravedad de las actividades humanas forzosas fluctuará en función de la intensidad y el grado de dependencia de la víctima y las esferas de libertad personal restringidas o arrebatadas. Así, en el art. 177 ter se valora el estado de sometimiento que trasciende la realización de la prestación o



servicio, comprometiendo otros espacios de libertad personal de la víctima; la entidad de los métodos o procedimientos capaces de mantener ese estado o impedir que lo abandone; o el grado de percepción de la víctima sobre la posibilidad de conjurarlo.

Como prevé el número 2 del art. 177 ter, la intensidad del sometimiento de la víctima puede acentuarse en los contextos en los que está determinada también a vivir en el lugar en el que presta los servicios o actividad, o cuando se le restringe de otra manera la libertad de movimientos. Son factores que pueden conducir al régimen de servidumbre, como forma agravada de trabajos o servicios forzosos. Hoy es frecuente el método de imposición de deudas al arbitrio del explotador como factor de desamparo económico y confinamiento personal que transforma a la víctima en “garantía personal”, al tiempo que aumenta su percepción de cautividad en la red de dominio del explotador.

El estado de sometimiento descrito alcanza el paroxismo con la esclavitud, contemplada en el número 3 del art. 177 ter. En estos contextos, a la víctima se le priva significativamente de todas sus esferas de libertad relacionadas con su autodeterminación personal sobre sus tiempos de vida: el grado de control y dependencia respecto de quien la explota es absoluto, entra a formar parte del poder posesorio del autor.

El art. 177 ter ofrece un marco punitivo proporcional a las posibles variables que gradúan la gravedad del comportamiento, en sus respectivos números. Se impone, junto a la pena de prisión, una multa proporcional e inhabilitación especial para el ejercicio del oficio o profesión (art. 177.5 ter). Por otro lado, se modifica también el art. 127 bis.1 sobre el decomiso, con la finalidad de integrar expresamente los delitos de sometimiento a explotación humana.

Asimismo, se prevén criterios agravantes en función de la especial vulnerabilidad de la víctima, la imposición de condiciones vejatorias o degradantes, la puesta en peligro de su vida, salud o integridad física, la especial intensidad de los servicios sexuales forzosos, o el prevalimiento del carácter público del culpable.

La protección específica de los menores es fruto del Convenio nº 182 de la OIT, de 17 de junio de 1999, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, en vigor en España desde el 2 de abril de 2002.

El art. 177 quater tipifica, asimismo, la conducta consistente en utilizar los servicios de víctimas de trabajos o servicios forzosos, servidumbre o esclavitud. Busca desalentar la demanda de esta modalidad de servicios. Este nuevo delito es fruto de la



transposición del art. 19 del Convenio de Varsovia de 2005 y del art. 18.4 de la Directiva 2011/36/UE, que extiende el alcance de la Directiva 2009/52/CE (art. 9. 1 d).

Este comportamiento se sanciona también si se comete por error vencible sobre la condición forzosa de la víctima. Por último, como criterio de política criminal, se contempla una cláusula de exención de pena para quien, habiendo utilizado ocasionalmente los servicios, actividades o prestaciones de una víctima de explotación forzosa, denuncie el hecho a la autoridad que tenga el deber de proceder a su averiguación antes de la apertura del procedimiento o de las correspondientes diligencias policiales o judiciales.

La Sección 2ª culmina con la previsión de la criminalidad organizada en estos contextos (art. 177 quinquies).

Por último, se incluye en el Título VII bis un capítulo III que engloba las disposiciones comunes a los capítulos anteriores.

En este capítulo se prevé la incriminación de los actos preparatorios del delito de trata y de las conductas de sometimiento a explotación de seres humanos (art. 177 sexies). También se castiga expresamente a quienes, sin haber intervenido como autores o partícipes, colaboran en la comisión de los delitos mencionados, mediante el alquiler o puesta a disposición de locales de negocio, establecimientos comerciales o de lugares de alojamiento de las víctimas (art. 177.1 septies). Se prevé, asimismo, la modalidad imprudente.

Se reconoce, asimismo, la responsabilidad penal de las personas jurídicas (art. 177.2 septies) encaminada a garantizar, en la cadena de suministros, bienes, productos y servicios libres de trata y condiciones similares a la esclavitud.

Se revisa y refuerza la aplicación del principio de no penalización de las víctimas de trata y/o servicios o trabajos forzados, servidumbre o esclavitud (art. 177.4 septies), fruto de las previsiones del Convenio de Varsovia de 16-5-2005 (art. 26), y de la Directiva 2011/36/UE (art. 8).

Se corrige la penalidad prevista cuando la víctima de los delitos de trata y/o de sometimiento a explotación humana es menor de edad (art. 177.4 septies). La pena de inhabilitación especial para cualquier profesión, oficio o actividades que conlleven contacto regular y directo con menores de edad, incorporada por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la



violencia, se extiende también a los delitos del art. 177 ter. Y, por otro lado, en virtud de los principios de legalidad y proporcionalidad, se han delimitado el margen mínimo y máximo de esta modalidad de pena.

Por último, el artículo 177 octies introduce la necesidad de dictar ordenes de actuación contra contenidos ilícitos vinculados a la trata de seres humanos, de trabajos o servicios forzosos, de servidumbre y de esclavitud, cuya distribución o difusión pública se realiza a través de medios de tecnologías de la información.

La modificación de estos delitos y la tipificación de la explotación trabajos forzosos y esclavitud hace necesaria la adecuación del artículo 89.9 Código Penal a la nueva regulación.

Del mismo modo la tipificación del delito de explotación y servidumbre hace necesaria la adaptación del decomiso del art 127 bis para incluir este nuevo delito.

Por otra parte, se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, para regular la exención de responsabilidad penal de la víctima de trata que haya cometido un delito con ocasión de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a la que se encuentra sometida, siempre que exista una adecuada y directa vinculación entre dicha situación y el hecho criminal realizado, cuando se trate de un menor de edad.

2.1.4.2. Reformas procesales

En las disposiciones finales se aborda la tutela procesal. Se introducen importantes modificaciones en varias cuestiones: medidas cautelares, prueba preconstituida, protección de testigos y peritos y el problema de la condena de una víctima de trata cuando los delitos por los que se le condena fueron consecuencia de la situación de violencia, engaño o abuso a que fue sometida. A ellas hay que añadir otra establecer un nuevo motivo de revisión de sentencias firmes.

En consonancia, se plantea la reforma de determinados preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales en aspectos esenciales, como son la prueba anticipada por una parte y la protección de testigos y peritos por otra; lo cual, se espera que sean de utilidad a todos aquellos supuestos en los que se verifiquen las circunstancias que, procesalmente, lo precisen.



La prueba preconstituida se regula por un doble motivo, atender a las específicas necesidades por las que atraviesan las víctimas de trata y explotación, que deben tener su correspondiente reflejo procesal en un doble ámbito: el relativo a minimizar el efecto victimizador que puede acompañar a la tramitación del proceso en materia probatoria y la adopción de medidas que favorezcan la válida y eficaz obtención y valoración de pruebas de carácter personal. A partir del respeto y consolidación de los avances de nuestra legislación procesal incorporados por la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y, últimamente, por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, se ha considerado oportuno modificar o derogar algunos preceptos y añadir, además, los artículos 448 bis, 448 ter, 448 quater, 448 quinquies, 448 sexies y 448 septies.

Se mantiene el término de “prueba preconstituida”, locución de elaboración jurisprudencial y de algún sector doctrinal. No supone un medio de prueba diferente, sino una modalidad especial de la práctica de muchas de ellas y de la forma de su incorporación al juicio oral, concediéndole una naturaleza probatoria de la que carecerían de no concurrir unas circunstancias especiales que llevan a anticipar la prueba.

La prueba preconstituida constituye un mecanismo procesal singularmente adecuado para víctimas de trata potencialmente susceptibles de amenazas o coacciones tendentes a incidir en el contenido de su declaración, pero carecía de un tratamiento procesal integral. Este se articula poniendo fin a la actual dispersión normativa de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; deudora, además, de las limitaciones propias del art. 448 en su redacción originaria, muy vinculada al principio de práctica de la prueba en el juicio oral que impide contemplar excepciones que constituyen hoy una realidad merecedora de adecuada respuesta procesal. Se plantea, en consonancia, la regulación de un procedimiento común, general, en el que se contemplen aquellos motivos necesarios y aceptados en el derecho comparado para su práctica y que abarque así, con la determinación de supuestos concretos, el tratamiento de una institución, que adecuadamente desarrollada, dará respuesta a los problemas que suscitan estas situaciones probatorias.

Las reformas que garantizan la tutela procesal se cierran con una modificación especialmente concebida para la protección de las víctimas, el establecimiento de un nuevo motivo de revisión de sentencias firmes. A través de éste se pretende hacer frente a la situación de aquellas víctimas condenadas por la comisión de hechos delictivos que, posteriormente, se demuestra que se cometieron bajo el sometimiento a



una situación de trata y como consecuencia de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a que fueron sometidas.

El conjunto de propuestas formuladas para garantizar la tutela procesal pretende, en definitiva, conformar un marco jurídico que, desde la previsión de un escenario específico para el tratamiento de los supuestos de trata, mejora, paralelamente, las garantías procesales comunes en materia probatoria y de protección de las víctimas.

La parte final de la norma contiene, asimismo, una serie de disposiciones que atienden, entre otras, a las previsiones la acreditación de las entidades especializadas; la mejora de la acción protectora de la Seguridad Social de las víctimas de violencia de género, a través de la reforma del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; la modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con el objetivo de consolidar la especialización de sus miembros en estos delitos, la habilitación para el desarrollo reglamentario, el carácter orgánico y preceptos ordinarios de la norma, títulos competenciales y entrada en vigor.

2.2 Vigencia de la norma

La disposición final duodécima del anteproyecto señala que la ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, pues el objetivo es, en coherencia con la entrada en vigor de las normas prevista en el Código Civil como regla general, contribuir de manera rápida y eficaz a la persecución de estos delitos y a la protección efectiva y garantista de las víctimas de forma integral.

2.3 Rango normativo

La norma regula materias que requieren modificar otras normas que tienen rango orgánico, como son la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales y la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Se indica en la disposición final octava cuáles son las disposiciones que tienen carácter de ley ordinaria.



3. ANÁLISIS DE IMPACTOS

3.1 Adecuación al orden de distribución de competencias

El proyecto de ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 1.^a, 2.^a, 3.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a, 16.^a, 17.^a, 18.^a, 29 y 30.^a de la Constitución Española, con carácter prevalente, que otorga al Estado la competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; relaciones internacionales, legislación penal y procesal, legislación laboral, legislación civil, bases y coordinación general de la sanidad, legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, seguridad pública y regulación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, respectivamente.

No constan conflictos competenciales en la materia al tratarse de la investigación y persecución de delitos, cuya competencia se atribuye principalmente al Estado. En materia asistencial, tampoco se aprecian este tipo de conflictos.

3.2 Impacto económico

La aplicación de las medidas previstas en esta ley tendrá un impacto económico positivo, entre otros motivos, porque se podrán eliminar las prácticas de empleo explotadoras en el proceso de migración y de contratación de trabajadores. El mercado ilícito se estima en 32 billones de dólares. Según Información de la Iniciativa Global contra la Trata de Personas UNGIFT de las ganancias globales que se mueven detrás del mercado ilícito de la trata de personas 1,3 billones de dólares que equivalen al 4,1% son generados en América Latina. El 49% se genera en países industrializados caracterizados por ser los principales destinos de las víctimas que provienen de Latinoamérica. Según información de las autoridades el 52% de los tratantes o personas dedicadas al tráfico humano son hombres y el 42% mujeres. Sin embargo, en el 30% de los países donde se sabe el sexo de los autores, más mujeres fueron declaradas culpables de delitos relacionados con la trata.

La trata y explotación de personas es un problema de seguridad pública, y no han sido pocos los esfuerzos gubernamentales destinados a intentar detener este tipo



de prácticas con la investigación y la persecución penal de los hechos delictivos. Ello es debido al avasallamiento que representa para los derechos y la dignidad de los explotados, por no mencionar los estragos financieros que causa en las economías nacionales el lavado de activos provenientes de este delito.

Lamentablemente, la trata para fines de explotación laboral y sexual presentan la mayor cantidad de casos judicializados. En cuanto a la primera modalidad, debe resaltarse que los porcentajes de captación más altos fueron registrados para la realización de tareas de servicio doméstico, trabajos en obras de construcción y, en condiciones paupérrimas, en talleres clandestinos, siendo el 84% de las víctimas reportadas hombres.

Por otra parte, la trata con fines de explotación sexual es la modalidad más documentada a nivel mundial, la mayoría de las víctimas son mujeres, principalmente mayores de edad.

Uno de los principales retos que presenta esta ley integral será dismantelar organizaciones criminales, muy variadas en sus estructuras organizativas, que van cambiando según la demanda, las características de las víctimas y la actuación ilegal requerida en cada situación. Este hecho, por tanto, demuestra la vinculación existente entre crimen organizado y beneficio económico obtenido de la explotación de seres humanos. Sin duda alguna, la investigación y persecución de los delitos de trata y de explotación de seres humanos, fuertemente relacionados con el crimen organizado y las redes de explotación, contribuirá de manera efectiva a corregir las conductas delictivas de estos grupos y a conseguir la erradicación de prácticas vinculadas con la explotación sexual, la mendicidad, servidumbre y trabajos forzados, entre otras, al constituir una lacra para la sociedad por las que los tratantes y explotadores obtienen cuantiosos beneficios económicos perjudiciales para las víctimas y las sociedades libres y justas. El impacto económico por tanto es positivo.

3.3 Efectos en la competencia

Por ese mismo motivo, al minimizar los riesgos de trata, trabajo forzoso y explotación laboral, el proyecto debe tener efectos positivos para la competencia en el mercado si quiere de forma indirecta, mediante la desaparición de grupos de delincuencia organizada que impiden la competencia efectiva y justa en el mercado de profesionales y empresarios leales en el desempeño de sus actividades.



3.4 Impacto presupuestario

En elaboración.

3.5 Cargas administrativas

A efectos de la memoria, se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Dentro de esta definición se entienden incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...).

En el caso de las empresas, las cargas administrativas son los costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros, y constituyen un subconjunto de los costes administrativos de las empresas, ya que éstos engloban también, además de las cargas, las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

Las cargas administrativas vinculadas al proceso serían tan solo las relacionadas con el proceso de acreditación de las entidades especializadas en la protección y asistencia a las víctimas y para la participación en la detección e identificación. Supondrá un procedimiento que requerirá la actuación de las administraciones públicas a instancia de las entidades o asociaciones que trabajan en estos ámbitos o de las que vayan a constituirse.

Dichas obligaciones son las relacionadas en la Tabla I del Método Simplificado. Cualquier otra obligación no incluida en dicha Tabla, no se considera carga.

Con base en esta definición, se observan, al menos, las cargas (obligaciones) relacionadas a continuación:

Anteproyecto de Ley orgánica integral de lucha contra la trata y explotación de seres humanos.
--



Obligaciones de tipo administrativo	Artículo	Tipo carga	Coste	Frecuencia	Población	Coste anual
Solicitud de acreditación	DA 6ª	2	5	1	30	150
Presentación de Documentación	DA 6ª	7	20	1	30	600
TOTAL	DA 6ª	9	25	2	60	750

Para la estimación de las cargas, se ha aplicado “el método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción”, contenido en el Anexo V de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, empleando los siguientes tres valores:

- El COSTE de cumplir con la carga administrativa, especificado según el tipo de actuación a realizar y la asignación fijada en la Guía metodológica.

- La FRECUENCIA con la que debe realizarse; una sola vez, por cada solicitud de acreditación de la entidad especializada.

- Y la POBLACIÓN que debe cumplirla. Se estima una población total de 20 entidades como las más representativas a nivel nacional en la lucha contra esta lacra y la contribución y colaboración a las instituciones públicas que actúan en este ámbito.

En consecuencia, el coste total estimado anual será de 750 € por la solicitud de la acreditación de las entidades y la documentación que han de aportar para certificar el cumplimiento de los requisitos que se establezcan.

Por último, en relación a las cargas que pudiera suponer la modificación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, la introducción de una nueva situación especial de incapacidad temporal cuando la asistencia sanitaria que imposibilite para el trabajo sea dispensada como consecuencia de violencia de género, en los términos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, supone tanto un impacto en la gestión del



Instituto Nacional de la Seguridad Social, como un incremento de cargas administrativas.

Identificación de cargas administrativas

- Adaptación de los sistemas informáticos de las empresas para el tratamiento de datos. Esta nueva situación especial se comunicará a las empresas a través del Fichero INSS Empresas, lo que supone tanto la modificación de dicho fichero por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) como el tratamiento por la empresa de esa nueva información.

- Adaptación de los programas de nóminas diseñados por los proveedores de nóminas para la incorporación de la nueva situación especial.

- Coordinación interadministrativa entre el INSS y el Ministerio de Sanidad para la definición de un diagnóstico concreto, tanto en CIE-9 como en CIE-10, que permita identificar estas situaciones especiales de incapacidad temporal, así como la emisión de instrucciones a los distintos Servicios Públicos de Salud para la gestión de estos procesos de incapacidad temporal.

- La nueva situación especial de incapacidad temporal se deberá comunicar también a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social para que puedan llevar a cabo el control del pago de la prestación, lo que supone la adaptación de sus sistemas informáticos.

- Asimismo, el INSS deberá comunicar la nueva situación de incapacidad temporal a la Tesorería General de la Seguridad Social para que ésta pueda generar correctamente los informes de cotización de las empresas con el objetivo de que puedan liquidar los seguros sociales.

Medición de las cargas administrativas y de su reducción

- Coste unitario de cumplir con la carga: actualmente no existe un código diagnóstico aplicable a las víctimas de violencia de género, por lo tanto, el INSS desconoce el volumen de procesos de IT que pudieran existir.

- Frecuencia anual con la que debería realizarse: tampoco se puede determinar.



- Población que debe cumplir con la carga: la totalidad de empresas estarían afectadas, en la medida en que en todas ellas pueden trabajar mujeres que sean víctimas de violencia de género.

3.6 Impacto por razón de género

A continuación, se valora el impacto de género del anteproyecto de ley de acuerdo con las recomendaciones de la Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

a) Identificación de los objetivos de la norma en materia de igualdad de oportunidades.

Como se expone en esta memoria y en la exposición de motivos del anteproyecto de ley, la trata de seres humanos es un delito degradante, que supone una grave vulneración de los derechos humanos de las personas tratadas, como consecuencia de la explotación a la que se ven sometidas.

Además, la trata con fines de explotación sexual afecta mayoritariamente a mujeres y niñas, así como la trata con fines de explotación laboral en sectores tradicionalmente feminizados como el servicio doméstico o la agricultura. La trata de personas es también, por tanto, una forma de violencia y de discriminación contra la mujer, un grave obstáculo para el logro de la igualdad real entre mujeres y hombres y para que las mujeres disfruten sus derechos humanos y libertades fundamentales. Así pues, parte de los objetivos del anteproyecto de ley están directamente relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres.

La elaboración de una ley integral contra la trata de seres humanos en la que la perspectiva de género constituya uno de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos e inspire diversas medidas y actuaciones, es coherente con las obligaciones internacionales asumidas por España. En el artículo 6 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979 (CEDAW), se establece la obligación jurídica de los Estados partes de tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

La Recomendación general nº 35 de la CEDAW se refiere a la trata de mujeres como una de las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un



agravante efecto negativo. Como obligación estatal, la Recomendación afirma que *“los Estados están obligados a adoptar legislación que prohíba todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, a fin de armonizar la legislación nacional con la Convención. En la legislación, las mujeres víctimas y supervivientes de esa violencia deberían considerarse titulares de derechos. Debería contener disposiciones que tengan en cuenta las cuestiones de edad y género y una protección jurídica efectiva que comprenda sanciones a los autores y reparaciones a las víctimas y supervivientes”*.

La Recomendación general núm. 38 de la CEDAW (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial, afirma que *“Para combatir la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial, se requiere la implicación del marco de protección más amplio que emana del derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados, el derecho penal, el derecho laboral y el derecho internacional privado, las convenciones sobre la apatridia, la esclavitud y la trata de esclavos, y los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos”*.

Además, el Convenio de Varsovia, ratificado por España, insta a la adopción de un conjunto de medidas, incluidas las legislativas, centradas en los derechos humanos y con integración de la perspectiva de género, para prevenir y combatir la trata de seres humanos y proteger los derechos de las víctimas.

En el ámbito comunitario, la Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos, 2021- 2025, expone que *“La complejidad del fenómeno de la trata de seres humanos exige una respuesta integral. Existe una necesidad de promover iniciativas jurídicas, normativas y operativas globales para combatir la trata de seres humanos de manera coherente y con un amplio alcance: desde la prevención hasta la condena de los delincuentes. Al mismo tiempo se debe hacer hincapié en la protección de las víctimas en todas las etapas, teniendo especialmente en cuenta a las mujeres y a las víctimas menores de edad, así como la actividad de la trata con fines de explotación sexual. La legislación es uno de los instrumentos más poderosos de que disponemos, ya que permite definir el delito, fijar sanciones y objetivos comunes para procesar a los delincuentes y proteger a las víctimas. La Directiva de la UE contra la trata de seres humanos constituye la piedra angular de los esfuerzos de la Unión en la lucha contra la trata de seres humanos”*.



Por otra parte, el anteproyecto de ley responde al cumplimiento de la medida 2.1.A. del Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023, relativa a *“Promover una Ley Integral de prevención y lucha contra la trata de seres humanos que aborde, desde una perspectiva multidisciplinar, las distintas finalidades de este delito, así como la adecuada detección, identificación, derivación, protección, asistencia y recuperación de sus víctimas”*, que debe realizarse en el marco de los principios en los que se asienta el plan, entre ellos, abordar la dimensión de género.

Asimismo, persigue hacer efectivas las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, en concreto, la medida 189 para la aprobación de una *“Ley Orgánica de lucha integral y multidisciplinar contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, que establezca mecanismos adecuados para la prevención, refuerce la persecución de oficio del delito, promueva la eliminación de publicidad de contenido sexual y ponga en marcha servicios y programas de protección social y recuperación integral de las víctimas”*.

El anteproyecto de ley tiene por objeto actuar contra todas las formas de trata de seres humanos y de explotación que constituyen la finalidad definidora de la trata, a través de un sistema integral de medidas dirigidas a prevenir y sancionar todas las formas de trata de seres humanos, la explotación y los delitos conexos, así como proteger y asistir a las víctimas y garantizar sus derechos. Y lo aborda desde el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género y la de infancia.

- b) Análisis del impacto de género.
- 1) Descripción de la situación de partida.

Según el Balance estadístico 2017-2021 del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior, en 2021 hubo un total de 136 víctimas de trata con fines de explotación sexual, de las que 129 eran mujeres, 5 hombres y 2 niñas menores de edad, por tanto, el 96% de las víctimas eran mujeres y niñas.

En 2021, hubo 355 víctimas de explotación sexual, de ellas, 342 eran mujeres, 9 hombres y 4 niñas menores edad, por tanto, el 97% eran mujeres y niñas.

En 2021, hubo 51 víctimas de trata con fines de explotación laboral, de las que 33 eran mujeres y 18 hombres.



Las víctimas de explotación laboral en 2021 fueron 514, de ellas, 120 mujeres, 392 hombres y 1 niña y 1 niño.

Las víctimas de trata con la finalidad de matrimonio forzado fueron 2 niñas menores de edad en 2021.

Estos datos muestran que más del 90% de las víctimas de trata con fines de explotación sexual y de explotación sexual son mujeres; más del 60% de las víctimas de trata con fines de explotación laboral son mujeres y todas las víctimas de trata con la finalidad de matrimonio forzado son mujeres.

Según la estadística elaborada por el Consejo General del Poder Judicial, a partir de las sentencias relacionadas con la trata de seres humanos (artículo 177 bis del Código Penal) dictadas en las Audiencias Provinciales y la Audiencia Nacional, en 2021 hubo 104 víctimas, de ellas, 99 mujeres y niñas (95 mujeres y 4 niñas menores de edad) y 5 hombres. De las sentencias dictadas, en 93 la trata tenía por finalidad la explotación sexual, en 14 el trabajo forzado, y en 9 el matrimonio forzado.

En la Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado publicada en 2022 se expone que, durante el año 2021 se han incoado 187 procedimientos judiciales por delito de trata de seres humanos.

En ella se afirma que:

“En 2021, se han abierto en la Unidad de Extranjería, 110 Diligencias de Seguimiento por delito de trata de seres humanos en sus diferentes modalidades. El 67,27 % lo han sido en persecución de delitos de trata con fines de explotación sexual (74DS), el 3,63 % con fines mixtos de explotación sexual y otros (4 DS), el 16,36 % por trata laboral (18 DS), el 3,63 % por trata con fines de matrimonio forzado (4 DS), el 8,18 % por trata con fines de cometer delitos (9 DS) y el 0,90 % con fines de servidumbre (1 DS). Como puede comprobarse, sigue siendo predominante la trata con fines de explotación sexual, con mucha diferencia frente a las otras modalidades de trata.

En estas diligencias se han detectado 277 víctimas de explotación sexual (213 plenamente identificadas y 64 en situación de grave riesgo); en su mayoría son mujeres (98,55 %), entre las que se encuentran 5 menores de edad y 1 con discapacidad, (...) Del mismo modo se han identificado 81 víctimas de trata con fines de explotación laboral (26 mujeres y 55 hombres). (...) En relación a la trata



con finalidad de cometer conductas delictivas, se han incoado 9 diligencias de seguimiento. Se han identificados 54 víctimas, (29 hombres, 3 mujeres y el resto no consta)”.

Además, expone que “Durante el año 2021 se han formulado, según los datos que obran en esta Unidad, 48 escritos de acusación, 14 más que el año anterior; 37 por delitos de trata con fines de explotación sexual, 1 por delito de trata con fines de mendicidad, 4 por delito de trata con fines de explotación laboral, 3 por delito de trata con fines de actividades ilícitas, 1 por delito de trata con fines de explotación sexual, para cometer conductas delictivas y mendicidad, y por último, 2 por delito de trata con fines de explotación sexual y laboral”.

En los 37 por delitos de trata con fines de explotación sexual, había 86 víctimas mujeres, 2 víctimas niñas menores de edad y ningún hombre víctima. En los 4 por delito de trata con fines de explotación laboral, había 26 mujeres víctimas y 40 hombres víctimas. En el escrito por delito de trata con fines de mendicidad, la víctima era un hombre. En los 3 por delito de trata con fines de actividades ilícitas, había 3 víctimas: 1 mujer, 1 niña y 1 hombre. En el escrito por delito de trata con fines de explotación sexual, la víctima era 1 mujer. Y en los 2 escritos por delito de trata con fines de explotación sexual y laboral, las 10 víctimas eran mujeres.

En el año 2021, también se ha visto un incremento importante del número de sentencias dictadas en materia de trata, habiéndose emitido 45. De ellas, 31 lo han sido por trata con fines de explotación sexual, 7 laboral, 2, por matrimonios forzados, 2 por servidumbres y 3 por otras formas de trata (mendicidad y actividades delictivas).

En las 31 sentencias por trata con fines de explotación sexual, había 63 víctimas, todas mujeres. En las 7 sentencias por trata con fines de explotación laboral, había 64 víctimas, de las que 27 son mujeres y 37 hombres.

A nivel internacional, de acuerdo con el Informe global sobre la trata de personas 2020 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la trata de personas en el mundo sigue afectando principalmente a mujeres y niñas con el 65 % de las víctimas identificadas. Sin embargo, información reciente refleja un aumento en los hombres y niños en comparación con el informe anterior (35 % del total de víctimas identificadas). La explotación sexual se mantiene como la principal finalidad de explotación en el mundo (50 % de los casos identificados), pero se registra un incremento en casos identificados con la finalidad de trabajo forzado y algunas otras formas de explotación como la mendicidad ajena (del 34 % en 2016 al 38 % en el 2020).



En el ámbito de la Unión Europea, según el Informe de la Comisión Europea sobre trata de seres humanos de 2020, la trata con fines de explotación sexual sigue siendo la forma mayoritaria de trata en la Unión Europea desde 2008. Casi tres cuartas partes de todas las víctimas en la Unión Europea son mujeres y niñas, fundamentalmente víctimas de trata con fines de explotación sexual. El 60% de las víctimas lo son de explotación sexual y más de la mitad de ellas son ciudadanas comunitarias. Más del 90% de las víctimas de trata con fines de explotación sexual son mujeres.

La explotación laboral afecta fundamentalmente a los hombres (68%), aunque en algunos sectores afecta mayoritariamente a las mujeres, en concreto, en el servicio doméstico, las actividades de cuidados y los servicios de limpieza, es decir, sectores tradicionalmente feminizados. Además, los Estados Miembros han informado de un incremento de niños tratados para la explotación laboral.

La Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos, 2021- 2025, afirma que *“Según los últimos datos disponibles, entre 2017 y 2018, hubo más de 14.000 víctimas dentro del territorio de la Unión. Sin embargo, es probable que el número real sea muy superior, ya que muchas de las víctimas no son detectadas⁴. Casi la mitad de las víctimas de la trata de seres humanos en la Unión Europea son ciudadanos de la UE y un número considerable son objeto de trata en su propio Estado miembro. La mayoría de las víctimas en la UE son mujeres y niñas objeto de trata con fines de explotación sexual, y casi una de cada cuatro es menor de edad”*.

Estos datos, tanto nacionales como internacionales, coinciden en evidenciar de manera incontestable que la trata de seres humanos, como violación de los derechos humanos y como fenómeno criminológico de escala mundial, no es neutral en términos de género, al contrario, afecta de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas. La mayoría de las víctimas de la trata, en porcentajes superiores al 60% de acuerdo con los diferentes datos estadísticos expuestos, son mujeres y niñas que, además, representan la práctica totalidad de las víctimas de la trata con fines de explotación sexual.

2) Previsión de resultados.

A partir del diagnóstico realizado, se espera que los resultados de las medidas y previsiones del anteproyecto de ley y su impacto en la consecución del objetivo de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, sean los siguientes:



- Incremento del número de campañas de sensibilización que contribuyan a la prevención de la trata en todas sus finalidades y a desincentivar la demanda de servicios en los que se utilice a las víctimas, en particular, con la finalidad de explotación sexual y laboral en sectores tradicionalmente feminizados.
- Reducción de campañas y actuaciones publicitarias que promuevan el consumo de bienes producidos o servicios proporcionados por víctimas de trata o de explotación, en concreto, con finalidad sexual.
- La especialización a través de la formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de profesionales vinculados a la Administración de Justicia: abogados/as, forenses, fiscalía, judicatura, lo que repercutirá en la mejora de la atención y protección a las víctimas.
- Incremento del número de víctimas detectadas e identificadas y, en consecuencia, del número de víctimas a las que se reconocen derechos.
- La mejora de la tutela penal a través de la reforma de los tipos delictivos y procesal mediante la mejora del proceso penal con medidas como la práctica de la prueba anticipada o las relativas a la protección de testigos, contribuirán a aumentar la confianza de las víctimas en el acceso a la justicia y en la respuesta de esta y, por tanto, aumentará el número de procesos penales y de sentencias dictadas.
- La norma aborda la reparación de las víctimas, a través de una compensación económica, y la posibilidad de restitución fuera del proceso judicial, por tanto, se espera una mejora del bienestar de las víctimas.

Por último, el anteproyecto de ley contribuye al desarrollo de los objetivos de igualdad de género, en particular, de los ODS 5.2, 5.3, 8.7 y 16.2 de la Agenda 2030.

3) Valoración del impacto de género.

La trata de seres humanos, en particular, la trata con fines de explotación sexual, laboral y para contraer matrimonios forzados, son formas de violencia de género que impiden a las mujeres y a las niñas tratadas alcanzar la igualdad real y efectiva, ya que se ven privadas de sus derechos fundamentales y de sus oportunidades de desarrollo personal y social. El abordaje integral de la trata de seres humanos a través de un enfoque centrado en las víctimas con perspectiva de género, promovido por esta norma, se traducirá en el ejercicio pleno sin discriminación alguna de los derechos y libertades



de las víctimas y, por tanto, se considera que tendrá un impacto positivo en la consecución de los objetivos de igualdad de trato y oportunidades.

A su vez, el establecimiento de una situación especial de incapacidad temporal, con efectos económicos de contingencias profesionales, en supuestos de violencia de género, incrementa la protección sobre el conjunto de las víctimas, con una población potencial, según estudios del Ministerio de Igualdad, de 167.878 mujeres.

3.7 Impacto en la infancia

Por lo que se refiere al impacto en la infancia, exigido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, se considera que este anteproyecto tiene igualmente un impacto positivo.

La trata de seres humanos y la explotación afectan de manera singular a los y las menores de edad.

Según el Balance estadístico 2017-2021 del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior, en 2021 hubo un total de 136 víctimas de trata con fines de explotación sexual, de las que 2 eran niñas menores de edad; hubo 355 víctimas de explotación sexual, de ellas, 4 niñas menores de edad; las víctimas de explotación laboral fueron 514, de ellas, 1 niña y 1 niño. Y las víctimas de trata con la finalidad de matrimonio forzado fueron 2 niñas menores de edad en 2021.

Los datos de la incidencia de la trata en menores de edad, junto a los datos de su incidencia desagregados por sexo, evidencian que más del 90% de las víctimas de trata con fines de explotación sexual y de explotación sexual son mujeres y niñas; más del 60% de las víctimas de trata con fines de explotación laboral son mujeres y niñas y todas las víctimas de trata con la finalidad de matrimonio forzado son niñas.

Según la estadística elaborada por el Consejo General del Poder Judicial, a partir de las sentencias relacionadas con la trata de seres humanos (artículo 177 bis del Código Penal) dictadas en las Audiencias Provinciales y la Audiencia Nacional, en 2021 hubo 104 víctimas, de ellas, 4 niñas menores de edad.

En la Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado publicada en 2022 se expone que, durante el año 2021, se han incoado 187 procedimientos judiciales por delito de trata de seres humanos. En estas diligencias se han detectado 277 víctimas de explotación sexual, entre las que se encuentran 5 menores de edad.



En los 37 escritos de acusación por delitos de trata con fines de explotación sexual formulados durante 2021, había 2 víctimas niñas menores de edad. En los 3 por delito de trata con fines de actividades ilícitas, había 3 víctimas, 1 era una niña.

A nivel internacional, de acuerdo con el Informe global sobre la trata de personas 2020 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la trata de personas en el mundo sigue afectando principalmente a mujeres y niñas con el 65 % de las víctimas identificadas. Sin embargo, información reciente refleja un aumento en los hombres y niños en comparación con el informe anterior (35 % del total de víctimas identificadas).

En el ámbito de la Unión Europea, según el Informe de la Comisión Europea sobre trata de seres humanos de 2020, la trata con fines de explotación sexual sigue siendo la forma mayoritaria de trata en la Unión Europea desde 2008. Casi tres cuartas partes de todas las víctimas en la Unión Europea son mujeres y niñas, fundamentalmente víctimas de trata con fines de explotación sexual.

La Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos, 2021- 2025, afirma que *“Según los últimos datos disponibles, entre 2017 y 2018, hubo más de 14.000 víctimas dentro del territorio de la Unión. Sin embargo, es probable que el número real sea muy superior, ya que muchas de las víctimas no son detectadas. Casi la mitad de las víctimas de la trata de seres humanos en la Unión Europea son ciudadanos de la UE y un número considerable son objeto de trata en su propio Estado miembro. La mayoría de las víctimas en la UE son mujeres y niñas objeto de trata con fines de explotación sexual, y casi una de cada cuatro es menor de edad”*. Además, recoge que *“que la trata y la explotación de niños varones, especialmente con fines de explotación sexual, incluidos los menores migrantes, constituye un fenómeno infradeclarado a escala de la UE”*.

Ante el hecho de que casi la cuarta parte de las víctimas de la trata de seres humanos son menores, uno de los ejes de actuación de la Estrategia de la UE es la protección, apoyo y empoderamiento de las víctimas, especialmente las mujeres y los menores; en el que se afirma que *“Existen diversos factores que aumentan la vulnerabilidad de las mujeres y niñas a la trata de seres humanos, en particular, la desigualdad de género, la pobreza, la exclusión social, el origen étnico y la discriminación”*.

En atención a los datos expuestos, la presente ley pretende abordar esta realidad que incide en los daños físicos, psicológicos y sexuales sufridos por las menores



víctimas de trata, así como su mayor vulnerabilidad a la explotación, desde una perspectiva integral presidida, como principio inspirador y vertebrador de sus medidas, por el interés superior del menor, para ofrecer a las y los menores una atención y protección específicas que contribuyan a su recuperación. Las víctimas de trata menores de edad disfrutan de garantías adicionales desde el momento de su detección, cuya aplicación responderá a los principios de celeridad, especialización e interés superior del menor. Las víctimas menores de edad son objeto de las medidas del título IV. “Protección de menores víctimas de trata y explotación”, cuya finalidad es dar respuesta a las exigencias tanto del Convenio de Varsovia como de los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. En concreto, la ley garantiza la presunción de la minoría de edad y la irrelevancia del consentimiento del menor sometido a trata o a explotación.

Asimismo, contempla un procedimiento especial de identificación de los menores y toma siempre en consideración las especiales necesidades y circunstancias derivadas de la edad de la víctima; junto a su acceso a servicios de asistencia y apoyo especializados desde el momento de su detección; y se garantizará su derecho a ser escuchados a través de la garantía de que sean informados y participen en los procedimientos.

La presente ley tiene en cuenta las circunstancias específicas de vulnerabilidad de la infancia migrante y, en particular, de los menores migrantes no acompañados que están más expuestos al riesgo de ser tratados y explotados en las rutas migratorias, en el caso de las niñas afrontan un mayor riesgo de sufrir explotación sexual y violencia de género. La ley garantiza medidas de atención y protección inmediatas a los menores no acompañados víctimas de trata, la asignación de una persona como su tutora o representante a su llegada, medidas para determinar su identidad y nacionalidad y la no repatriación si no garantiza su interés superior.

Esta protección específica de los menores también responde a las exigencias del Convenio n.º 182 de la Organización Internacional del Trabajo, de 17 de junio de 1999, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, en vigor en España desde el 2 de abril de 2002.

En el ámbito penal, el proyecto de ley también contempla una protección específica para las víctimas menores al establecer que se considerará trata de seres



humanos cualquiera de las conductas constitutivas de delito de trata cuando la víctima sea menor de edad, aunque no se recurra a los medios previstos en el tipo delictivo.

En el ámbito procesal, en el caso de que un menor tenga que intervenir como testigo en un procedimiento judicial, la autoridad judicial practicará la audiencia del menor como prueba preconstituida y podrá acordar que se practique a través de equipos psicosociales.

En atención a lo expuesto, al abordaje integral de la trata de seres humanos a través de un enfoque centrado en las víctimas con perspectiva de infancia y sobre la base del principio del interés superior del menor, promovido por esta norma, determina que esta tenga un impacto positivo en lo que respecta a la infancia. Las niñas y los niños, jóvenes y adolescentes víctimas de trata y explotación están incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la ley, y a lo largo de su articulado se contemplan medidas específicas que contribuyen a garantizar sus derechos.

3.8. Impacto en materia de medio ambiente y cambio climático

Respecto del impacto por razón del cambio climático, incorporado en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, por la disposición final 5 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, se estima que el impacto que tendrá el anteproyecto sobre el cambio climático en términos de mitigación y adaptación al mismo, utilización y protección sostenibles de los recursos hídricos y marinos, economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos, prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo, y protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas, será nulo, cumpliendo el principio de no causar daño significativo alguno.

3.9. Impacto en materia de protección de datos

Cabe señalar en primer lugar que el impacto en materia de protección de datos de carácter personal es positivo o nulo. Respecto de las debidas garantías en los tratamientos de datos personales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido adoptando a lo largo de los últimos años una jurisprudencia que resulta fundamental, que interpreta no sólo lo dispuesto en la Directiva 95/46/CE sino también en el artículo 8 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

El último hito en esta evolución tuvo lugar con la adopción el 27 de abril de 2016 del Reglamento (UE) 2016/679, relativo a la protección de las personas físicas en lo



que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por la que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), así como de la Directiva 680/2016 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, actualmente transpuesta a la normativa nacional en la LO 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 94/1988 señaló ya que nos encontramos ante un derecho fundamental a la protección de datos por el que se garantiza a la persona el control sobre sus datos, cualesquiera datos personales, y sobre su uso y destino, para evitar el tráfico ilícito de los mismos o lesivo para la dignidad y los derechos de los afectados; de esta forma, el derecho a la protección de datos se configura como una facultad del ciudadano para oponerse a que determinados datos personales sean usados para fines distintos a aquél que justificó su obtención.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, lo considera como un derecho autónomo e independiente que consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso.

También se recoge en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y en el artículo 16.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Actualmente dichos artículos se encuentran desarrollados en el RGPD que se configura como un marco normativo único para toda la Unión Europea en materia de protección de datos personales, garantizando de este modo un nivel de protección equivalente en todos los Estados miembros.

Dado que se trata de una norma no necesitada de incorporación mediante otra de naturaleza interna, presenta una clara vocación unificadora de los Derechos nacionales, tendente a excluir cualquier particularidad o diversidad interna en la materia



por él regulada, al limitar la intervención de los Estados, en principio, a la aplicación material de la norma única europea, sin perjuicio de la labor de depuración normativa y de los eventuales desarrollos de los que aquella pueda ser objeto, y teniendo en cuenta lo que establece el considerando 8 del Reglamento general de protección de datos.

El RGPD establece que sus normas sean especificadas o restringidas por el Derecho de los Estados miembros, estos, en la medida en que sea necesario por razones de coherencia y para que las disposiciones nacionales sean comprensibles para sus destinatarios, pueden incorporar a su Derecho nacional elementos del presente Reglamento, de tal forma que se garantice en toda la Unión que la aplicación de las normas de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos de carácter personal sea coherente y homogénea.

Nuestra Ley nacional, la LOPD-GDD, complementa al RGPD en el derecho fundamental reconocido en el artículo 18.4 de la Constitución, a la vez que procede a adaptar al ordenamiento español el RGPD.

En el RGPD, dentro de lo que se viene denominando la “legitimación para el tratamiento”, el artículo 7 se refiere específicamente al consentimiento. El consentimiento ha de proceder de una declaración o de una clara acción afirmativa del afectado. En el mismo sentido el artículo 7 de la LOPD-GDD concreta especialidades para el caso de menores de edad.

El RGPD reconoce también un margen de maniobra para que los Estados miembros especifiquen sus normas, inclusive para el tratamiento de categorías especiales de datos personales («datos sensibles»). En este sentido, el RGPD no excluye el Derecho de los Estados miembros que determina las circunstancias relativas a situaciones específicas de tratamiento, incluida la indicación pormenorizada de las condiciones en las que el tratamiento de datos personales es lícito.

Así, el artículo 9 de la LOPD-GDD regula las posibles habilitaciones legales para el tratamiento de datos, añadiendo la necesidad de una segunda base legal cuando refiera a determinados datos de categorías especiales y la base inicial sea el consentimiento, como es el caso aplicado en la presente Ley.

También se mantiene en el citado artículo 9 la prohibición de llevar a cabo tratamientos con la única finalidad de almacenar información referida a las categorías



de datos especialmente protegidos con la excepción, bajo la debida cobertura legal, de los datos biométricos, los genéticos y los de salud.

La protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos de carácter personal por parte de las autoridades competentes a efectos de la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a las amenazas contra la seguridad pública y la libre circulación de estos datos y su prevención, es objeto de un acto jurídico específico a nivel de la Unión y se contempla en la vigente Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

Las personas físicas pueden ser asociadas a identificadores en línea facilitados por sus dispositivos, aplicaciones, herramientas y protocolos, como direcciones de los protocolos de internet, identificadores de sesión en forma de «cookies» u otros identificadores, como etiquetas de identificación por radiofrecuencia. Esto puede dejar huellas que, en particular, al ser combinadas con identificadores únicos y otros datos recibidos por los servidores, pueden ser utilizadas para elaborar perfiles de las personas físicas e identificarlas, por lo que este tipo de riesgos deberá ser especialmente contemplado en su evaluación.

El consentimiento debe darse mediante un acto afirmativo claro que refleje una manifestación de voluntad libre, específica, informada, e inequívoca del interesado de aceptar el tratamiento de datos de carácter personal que le conciernen, como una declaración por escrito, inclusive por medios electrónicos, o una declaración verbal. No obstante, respecto de la protección del menor, el consentimiento del titular de la patria potestad o tutela no debe ser óbice para el tratamiento de sus datos en el contexto de los servicios preventivos o de asesoramiento ofrecidos con las debidas garantías.

Cuando el Reglamento hace referencia a una base jurídica o a una medida legislativa, base del artículo 6.1.c) del RGPD, esto no exige necesariamente un acto legislativo adoptado por un parlamento, sin perjuicio de los requisitos de conformidad del ordenamiento constitucional del Estado miembro de que se trate. Sin embargo, dicha base jurídica o medida legislativa debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



En el mismo sentido, cuando el tratamiento se realice en cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, o si es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, base del artículo 6.1.e) del RGPD, el tratamiento debe tener una base en el Derecho de la Unión

La finalidad del tratamiento también debe determinarse en virtud del Derecho de la Unión o de los Estados miembros. Además, dicha norma podría especificar las condiciones generales por las que se rige la licitud del tratamiento de datos personales, establecer especificaciones para la determinación del responsable del tratamiento, el tipo de datos personales objeto de tratamiento, los interesados afectados, las entidades a las que se pueden comunicar los datos personales, las limitaciones de la finalidad, el plazo de conservación de los datos y otras medidas para garantizar un tratamiento lícito y leal.

Debe determinarse también en virtud del Derecho de la Unión o de los Estados miembros si el responsable del tratamiento que realiza una misión en interés público o en el ejercicio de poderes públicos debe ser una autoridad pública u otra persona física o jurídica de Derecho público, o, cuando se haga en interés público, incluidos fines sanitarios como la salud pública, la protección social y la gestión de los servicios de sanidad, de Derecho privado, como una asociación.

En el caso de este anteproyecto, como se indica en la exposición de motivos, la trata de seres humanos es un delito muy grave con fuertes vinculaciones con el crimen organizado y que presenta una dimensión global. Afecta directamente a personas vulnerables y normalmente desasistidas de sus derechos fundamentales. Por ello, la protección de datos en el ámbito de trata y explotación de seres humanos debe ser contemplado como materia prioritaria de especial relevancia y protección, al ser uno de los pilares básicos de la convivencia y del disfrute de derechos fundamentales. Por ello, y tras consultar a los Delegados de Protección de Datos de los diferentes responsables intervinientes, y teniendo en cuenta que la protección de datos en el ámbito de trata y explotación de seres humanos debe ser contemplado como materia prioritaria de especial relevancia y protección al ser uno de los pilares básicos de la convivencia, la dignidad, la libertad el libre desarrollo de la personalidad, se considera que tendrá un impacto positivo.



3.10. Otros impactos

En cuanto a “otros impactos”, la norma tiene un impacto positivo por incluir medidas y disposiciones de carácter social e impactos positivos en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con el art. 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Uno de los principios sobre los que se articula la presente ley es la interseccionalidad de circunstancias que afectan a las víctimas de trata que pueden determinar una mayor vulnerabilidad o un mayor riesgo de ser tratadas o explotadas, entre ellas, la discapacidad. El proyecto de ley tiene en cuenta la situación particular de las víctimas con discapacidad, por lo que establece que la identificación de las víctimas se realizará atendiendo a las necesidades especiales que pueda presentar la presunta víctima, derivadas de su situación psicológica, emocional, de salud, posible discapacidad o minoría de edad.

Además, para garantizar los derechos de las víctimas, la presente ley establece que se prestará asistencia especializada a aquellas víctimas que lo requieran, en particular, en atención a su discapacidad; la información se les ofrecerá en formato accesible y comprensible, adaptado a la discapacidad; y la declaración de quien sea testigo con discapacidad se realizará como prueba anticipada.

Por su parte, en cuanto al impacto en la familia, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se considera que este anteproyecto tiene un impacto por razón de la familia positivo.

4. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS

4.1 Consultas previas

La Orden de 27 de marzo de 2022 constituyó una Sección Especial de la Comisión General de Codificación para la elaboración de un proyecto normativo de rango legal e integral contra la trata de seres humanos. El procedimiento de elaboración del encargo finalizó el día 28 de junio de 2022 y se dio traslado de la propuesta al entonces Ministerio de Justicia, actualmente Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.



El artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, permite solicitar cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar una valoración inicial de la propuesta elaborada por la Sección Especial de la Comisión General de Codificación. En cumplimiento de este trámite se recibieron informes de los siguientes departamentos:

- Ministerio de Igualdad.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública.

A la recepción de estos informes ha seguido la celebración de reuniones entre el Ministerio de Justicia y cada uno de los ministerios informantes con el fin de mejorar la redacción del texto y consensuar las medidas que se proponen en el mismo dado el carácter intersectorial de la norma.

4.2 Trámites de audiencia e información pública y de informes

No se ha realizado el trámite de consulta pública previa del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. No obstante, se ha considerado fundamental llevar a cabo los trámites de audiencia e información pública, dado el alto número de actores implicados y que la norma afecta a los derechos y el ámbito de actuación tanto de la ciudadanía como de asociaciones y profesionales que se dedican a la lucha contra la trata, sin olvidar a las comunidades autónomas y las entidades locales con competencia en materia de asistencia social o servicios sociales. A ello se sumarán los informes de los órganos consultivos y departamentos afectados como intervinientes en la tramitación de la norma.

Con fecha 21 de noviembre de 2022 se elevó al Consejo de Ministros como anteproyecto de ley orgánica, a los efectos del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, con el fin de continuar su tramitación conforme a la misma.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2022 se autorizó la tramitación administrativa urgente del anteproyecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.



El trámite de audiencia e información pública se realizó de acuerdo con el procedimiento de elaboración de normas previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, concretamente desde el 7 de diciembre de 2022 al 19 de diciembre de 2022. Se dio acceso al anteproyecto de ley orgánica a través de la página web del Ministerio de Justicia.

Se dio igualmente audiencia a las comunidades autónomas convocando una Comisión Sectorial de la Conferencia Sectorial de la Administración de Justicia, que se celebró el 27 de enero de 2023, en la que se incluyó como punto del orden del día el anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos. La Subsecretaria de Justicia expuso el objeto y finalidad de la norma e instó a las comunidades autónomas a realizar sus aportaciones. A las entidades locales se les dio audiencia a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Asimismo, se efectuó un trámite de audiencia a las entidades especializadas en este ámbito con mayor presencia en el ámbito nacional para conocimiento de la propuesta y traslado de la voluntad de cooperación y aportación que estas entidades y asociaciones llevan a cabo para evitar esta lacra.

Una vez integradas las alegaciones correspondientes en el texto del anteproyecto, se continuó la tramitación, solicitando los informes pertinentes de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

4.3. Continuación de la tramitación del anteproyecto de ley orgánica

Disueltas las Cortes Generales por convocatoria de elecciones y habiéndose considerado por el nuevo Gobierno la pertinencia de volver a impulsar la tramitación del anteproyecto, habida cuenta del tiempo transcurrido, de la configuración de una nueva estructura ministerial, y de los cambios introducidos en el texto a lo largo de su tramitación, se elevó de nuevo al Consejo de Ministros en su reunión de 8 de marzo de 2024, a los efectos de lo dispuesto por el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

En coherencia con ello, se ha abierto un nuevo procedimiento de audiencia e información pública desde el 3 hasta el 26 de abril de 2024.



5. EVALUACIÓN EX POST

No se prevé evaluación de sus resultados, sin perjuicio de las evaluaciones periódicas que se realizan al Reino de España por sus compromisos internacionales adquiridos en la prevención, investigación y persecución de los delitos de trata y de explotación de seres humanos.

Por tanto, dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, la presente norma no aparece identificada entre el conjunto de proyectos que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación.