

**PLAN INTEGRAL DE LUCHA  
CONTRA LA TRATA DE  
MUJERES Y NIÑAS CON FINES  
DE EXPLOTACIÓN SEXUAL  
2015-2018**

**#contraltratademujeres  
TOMA CONCIENCIA**



**PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA  
LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS  
CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL**

**2015-2018**



© Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad  
Centro de Publicaciones  
Pº del Prado, nº 18 - 28014 – MADRID

NIPO en línea: 680-15-140-9  
NIPO en papel: 680-15-142-X  
Depósito Legal: M-32635-2015

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro  
de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Correo electrónico: [publicaciones@msssi.es](mailto:publicaciones@msssi.es)  
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL: LA TRATA DE SERES HUMANOS</b> .....	11
2.1. DEFINICIÓN JURÍDICO PENAL DE LA TRATA DE SERES HUMANOS .....	11
2.2. ELEMENTOS DE LA TRATA DE SERES HUMANOS .....	12
2.3. LA TRATA DE MUJERES CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL: UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER .....	14
<b>3. MARCO NORMATIVO</b> .....	21
3.1. ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO .....	21
3.2. ÁMBITO NACIONAL .....	34
<b>4. LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN ESPAÑA</b> .....	49
4.1. LA SITUACIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN ESPAÑA .....	49
4.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LUCHA CONTRA LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL .....	68
<b>5. PLAN DE ACCIÓN</b> .....	73
5.1. FUNDAMENTO DEL PLAN DE ACCIÓN .....	73
5.2. LA SUBCOMISIÓN PARA EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL .....	77
5.3. OBJETIVOS DEL PLAN .....	78
5.4. MEDIDAS DEL PLAN .....	82
<b>6. VIGENCIA, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN</b> .....	97
6.1. VIGENCIA DEL PLAN .....	97
6.2. COORDINACIÓN DEL PLAN .....	97
6.3. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN .....	98
<b>7. MEMORIA ECONÓMICA</b> .....	101
<b>ANEXO I:</b> <b>INFORME FINAL DE SEGUIMIENTO DEL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 2009-2012</b> .....	105
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	107
<b>I. MEJORA DEL CONOCIMIENTO, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN</b> .....	109
1.1. PRINCIPALES LOGROS EN INVESTIGACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL .....	109
1.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL .....	116
<b>II. PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA</b> .....	121
11.1. PRINCIPALES LOGROS EN LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL .....	121

II.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL .....	134
III. PERSECUCIÓN DEL DELITO .....	139
III.1. PRINCIPALES LOGROS EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO.....	139
III.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN A LA PERSECUCIÓN DEL DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS.....	141
IV. ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN .....	145
IV.1. PRINCIPALES LOGROS EN MATERIA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ...	145
IV.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN.....	147
V. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO .....	151
<b>ANEXO II:</b>	
<b>SUBCOMISIÓN PARA EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL, CREADA EN EL SENO DE LA COMISIÓN DE IGUALDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.....</b>	<b>155</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>157</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>159</b>
<b>I. CONSIDERACIONES GENERALES .....</b>	<b>159</b>
I.1. INTRODUCCIÓN .....	159
I.2. DIMENSIÓN DEL DELITO Y CARACTERIZACIÓN DE LA VÍCTIMA.....	162
I.3. MARCO NORMATIVO .....	164
<b>II. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>171</b>
II.1. LEY DE TRATA .....	172
II.2. ÁMBITO POLÍTICO.....	173
II.3. ÁMBITO JUDICIAL .....	174
II.4. PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE LA TRATA .....	175
II.5. PROTECCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN DEL DAÑO .....	176
II.6. FORMACIÓN.....	177
II.7. MENORES .....	178
II.8. COORDINACIÓN.....	178
II.9. INVESTIGACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DEL DELITO.....	180
II.10. ENTIDADES DEL TERCER SECTOR.....	180
<b>COMENTARIOS FINALES .....</b>	<b>181</b>

# 1

## INTRODUCCIÓN

La trata de seres humanos **es** la esclavitud de nuestro tiempo y, lamentablemente, una realidad en Europa y en nuestro país. Supone una profunda violación de los derechos humanos, de la dignidad y de la libertad de la persona y constituye una forma de delincuencia grave, que en la mayoría de las ocasiones implica a organizaciones delictivas a las que proporciona importantes beneficios basados en la utilización de las personas con distintos fines de explotación.

Las **víctimas** de la trata son captadas, transportadas o alojadas mediante engaño, aprovechando su situación de vulnerabilidad o utilizando la fuerza, con el propósito de obtener un beneficio de su explotación.

El **concepto** de "trata de seres humanos" es muy amplio y hace referencia a los diferentes propósitos de explotación de sus víctimas. Así, la trata de seres humanos puede estar referida a la extracción y comercio de órganos, a la utilización de personas con fines de explotación laboral, a la explotación para realizar actividades delictivas o a la explotación sexual.

Este atentado contra los derechos de las personas ha adquirido **enormes dimensiones**, siendo la trata con fines de explotación sexual

una de sus expresiones más crueles y denigrantes, y la forma de trata de mayor magnitud en nuestro país. A este respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima, en su informe “Trabajo forzoso, tráfico humano y esclavitud” del año 2014, que el número total personas en esta situación de esclavitud moderna, entre las que están incluidas las víctimas de la explotación sexual, asciende a cerca de 21 millones de personas.

Además, los informes emitidos por las distintas organizaciones internacionales que trabajan en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos (OIT, Oficina contra la Droga y el Delito de NNUU, Unión Europea, etc.) recogen, como se muestra más adelante, datos que ponen de manifiesto una realidad ineludible: la trata de personas es un crimen que **no es neutral en términos de género**: la trata de seres humanos afecta a las mujeres de manera desproporcionada, no sólo por registrar la mayor parte de las víctimas, sino porque las formas de explotación a las que son sometidas suelen ser más severas, especialmente la trata con fines de explotación sexual.

La trata de seres humanos se reconoce como una forma de violencia en las Recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de Naciones Unidas (1993) y en la Plataforma de Acción de Beijing (1995). De acuerdo con ellas, se puede afirmar, que este delito es una de las manifestaciones y consecuencias de la **desigualdad entre hombres y mujeres** tanto en las sociedades de origen como en las de destino.

La **Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016)**, aprobada por el Consejo de Ministros el 26 de julio de 2013 al amparo de lo dispuesto en el artículo 3 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género, recoge el compromiso de los poderes públicos para acabar con la violencia ejercida sobre las mujeres por el mero

hecho de serlo e incorpora, por primera vez, medidas dirigidas a avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, haciendo especial hincapié en la trata de mujeres con fines de explotación sexual, una forma de violencia aún más cruel e inaceptable si cabe. La Estrategia plantea sus actuaciones desde las políticas de igualdad entre hombres y mujeres y lucha contra la discriminación, como únicas vías posibles para contribuir al cambio del modelo cultural que permita la desaparición de cualquier forma de violencia ejercida sobre las mujeres y favorezca su pleno disfrute de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española.

Si bien resulta primordial la construcción de una Estrategia Nacional única que, con carácter global, incluya los objetivos dirigidos a erradicar las distintas manifestaciones de la violencia ejercida sobre las mujeres, la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual presenta particularidades que requieren que sea objeto de un **tratamiento específico** de carácter integral que implique a las administraciones, instituciones y entidades con responsabilidades y especialización en la materia y que contemple las especiales características de víctimas y delincuentes.

Como consecuencia de lo anterior, se presenta a continuación un **nuevo Plan integral** para luchar contra la trata con fines de explotación sexual. El Plan parte, como no puede ser de otro modo, del compromiso asumido por España desde la ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo, 2000), el primer instrumento internacional referido explícitamente a la trata de seres humanos.

El Protocolo de Palermo recoge la definición de la trata de personas, consensuada internacionalmente, poniendo de manifiesto el grave atentado contra los derechos humanos, y exige la incorporación de la lucha contra la trata de personas en la agenda política. Además, frente a otros enfoques basados en la lucha contra la criminalidad y el control migratorio que los gobiernos habían venido adoptando hasta

ese momento, enmarca en la responsabilidad de los gobiernos para hacer frente a la trata de seres humanos la prevención, protección, asistencia y reparación de las víctimas.

En este mismo sentido se diseña la estrategia de lucha contra la trata en el Convenio del Consejo de Europa de acción contra la trata de seres humanos (Convenio 197 del Consejo de Europa, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005, BOE num. 219 de 10 de septiembre de 2009).

El nuevo Plan incorpora un **diagnóstico** basado en los resultados de la aplicación del Plan anterior, en el que además se recogen las observaciones y recomendaciones aportadas por las administraciones e instituciones que han 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 enviadas por 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, que han remitido observaciones referidas tanto a la ejecución del Plan 2009-2012, como a nuevos retos y aspectos a abordar. Igualmente, incluye las conclusiones y recomendaciones realizadas por los distintos organismos nacionales e internacionales que hacen un seguimiento o evaluación de las políticas existentes en la materia en España. En concreto, se han tenido en cuenta las observaciones y recomendaciones realizadas en el informe “La Trata de Seres Humanos en España: Víctimas Invisibles” de la Oficina del Defensor del Pueblo, las recogidas en los Informes que anualmente realiza el Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre trata de personas (Trafficking in Persons – TIP – Report) y las indicadas por el Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos (GRETA) del Consejo de Europa en el Informe sobre la Aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de Acción contra la Trata de Seres Humanos emitido en septiembre de 2013.

Por otra parte, este Plan recoge aspectos básicos para el desarrollo de una política eficaz de lucha contra la trata con fines de explotación sexual así como medidas que forman parte de una acción integral, que implica a una multiplicidad de actores públicos y privados, garantizando el enfoque multidisciplinar y de género, promoviendo la comunicación y coordinación.

Sitúa la **promoción de los derechos humanos y la protección de las víctimas** como su objetivo central. Así, el Plan se construye desde una perspectiva centrada en la protección y promoción de los derechos humanos, colocando a la posible víctima en el centro de todas las actuaciones, por encima de otros intereses u objetivos.

Y en este contexto, no podemos obviar que el destino de las víctimas de trata con fines de explotación sexual son los entornos de la prostitución –asociados a la violencia, la marginación, la dificultad económica, el abuso y la desigualdad– donde se detecta a sus víctimas.

Según la Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016), la demanda de servicios sexuales se identifica como una de las principales causas de la trata con fines de explotación sexual, por lo que en el marco de la prevención debe abordarse necesariamente este aspecto, teniendo en cuenta tanto a los hombres que demandan prostitución como al conjunto de la sociedad que, en la creencia de que la trata de seres humanos se produce en países lejanos, adopta una postura de tolerancia hacia situaciones próximas que no se reconocen como posibles situaciones de esclavitud.

La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género se mantiene como **coordinadora del Plan**, en ejercicio de las competencias que le atribuye el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los

departamentos ministeriales, en virtud del cual, aquélla tiene atribuida el impulso, en el ámbito de la Administración General del Estado, de la coordinación en materia de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, así como la cooperación con las instituciones y Administraciones competentes para la atención y protección de las víctimas.

# 2

## APROXIMACIÓN CONCEPTUAL: LA TRATA DE SERES HUMANOS

### 2.1. DEFINICIÓN JURÍDICO PENAL DE LA TRATA DE SERES HUMANOS

De acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 177 bis del Código Penal**, se considera trata de seres humanos *“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, cuando se emplee violencia, intimidación o engaño, o se abuse de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de una víctima, ya sea nacional o extranjera, o cuando medie la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que posea el control sobre la víctima, con alguna de las finalidades siguientes:*

- a) *La imposición de trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad.*
- b) *La explotación sexual, incluida la pornografía.*
- c) *La explotación para realizar actividades delictivas.*
- d) *La extracción de sus órganos corporales.*
- e) *La celebración de matrimonios forzados.*

*Existe una situación de necesidad o vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso.*

*El consentimiento de una víctima de trata de seres humanos será irrelevante cuando se haya recurrido a alguno de los medios indicados en el apartado primero de este artículo.*

*Cuando la conducta se refiera a una persona menor de edad, se considerará trata aún cuando no se haya recurrido a ninguno de los medios enunciados.*

*Se entenderá por víctima de trata de seres humanos cualquier persona física de la que existan indicios de que haya sido objeto de la conducta descrita en los apartados anteriores, aun cuando la explotación no se haya consumado y con independencia de la existencia de denuncia por parte de la supuesta víctima.*

*Existe una situación de vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso. Son particularmente vulnerables las personas menores de edad. Otros factores a tener en cuenta para evaluar la vulnerabilidad de las víctimas son el sexo, el estado de gestación, el estado de salud y la discapacidad”.*

## 2.2. ELEMENTOS DE LA TRATA DE SERES HUMANOS

Según la definición anterior, el delito de trata se comete cuando se realiza una de las acciones indicadas, utilizando uno de los medios señalados, que invalida el consentimiento –salvo en el caso de víctimas menores de edad, donde el consentimiento es irrelevante aunque no se haya utilizado ninguno de los medios señalados–, siempre y cuando esta conducta se realice con un propósito de explotación.

Son precisamente estos **aspectos los que determinan cuándo nos encontramos ante una situación de trata de seres humanos**, sobre todo en relación con otros delitos que no son de carácter personalísimo, en particular, el tráfico ilegal de inmigrantes, tipificado en el artículo 318 bis CP. En relación con este delito, hay que tener siempre presente que la trata de seres humanos, a diferencia del tráfico ilegal de inmigrantes:

- Nunca es consentida y, de haber consentimiento inicial, éste se ha producido mediante coacción, engaño o abuso (de una situación de vulnerabilidad). En cambio, el delito de tráfico ilegal de inmigrantes, aunque se realice en condiciones degradantes o peligrosas, es siempre consentido.
- No siempre implica transnacionalidad, es decir, en muchas ocasiones no se produce un cruce ilegal de fronteras y, las víctimas de la trata, no siempre son personas extranjeras en situación irregular. Por el contrario, el tráfico de inmigrantes consiste precisamente en cruzar ilegalmente una frontera.
- Requiere siempre la intención de explotar a las víctimas con la finalidad de obtener beneficios económicos y, sin embargo, una acción de tráfico ilegal de inmigrantes consiste en el traslado de inmigrantes de un país a otro, sin que haya una intención posterior.
- El delito de trata es de carácter personalísimo, atenta contra los derechos humanos. En el caso del tráfico ilegal de inmigrantes, el bien jurídico protegido son los intereses del Estado (la protección de sus fronteras).

A pesar de lo anterior, **tráfico y trata** de seres humanos son delitos que en muchas ocasiones están conectados. En este sentido, debe tenerse en cuenta que aproximadamente el 40% de las víctimas de trata identificadas son personas extranjeras en situación irregular.

La distinción entre ambos delitos resulta fundamental desde el punto de vista de la atención a las víctimas y su recuperación, así como en la investigación del delito, pues puede ocurrir que las víctimas de trata de seres humanos sean confundidas con personas sometidas a tráfico, no activándose los mecanismos de protección de los derechos humanos para víctimas de este tipo de delito.

### 2.3. LA TRATA DE MUJERES CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL: UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Del análisis de los datos sobre la situación de la trata a nivel mundial, realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se desprenden tres importantes conclusiones: **la explotación sexual es la finalidad de explotación más numerosa, dos de cada tres víctimas de trata de seres humanos son mujeres (entre un 15% y un 20% niñas) y, en el caso de la trata para la explotación sexual, el porcentaje de mujeres víctimas aumenta exponencialmente.**

Además, la Exposición de Motivos de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, reconoce la especificidad de la trata en función del sexo, señalando que la trata de seres humanos afecta de manera diferente a mujeres y hombres.

Por tanto, se puede afirmar que la trata de seres humanos afecta de manera desproporcionada a mujeres y niñas, y que éstas suelen ser sometidas a las formas de trata más graves (trata con fines de explotación sexual), lo que se produce como consecuencia de su mayor vulnerabilidad motivada, entre otros, por los siguientes factores:

- El sistema de organización social que perpetúa los modelos de desigualdad por razón de género y permite la devaluación de mujeres y niñas con carácter general y, en particular en situaciones de conflictos armados, desplazamiento de poblaciones, pertenencia a minorías étnicas, etc.
- La feminización de la pobreza.
- La desigualdad en la educación, la formación o el ámbito laboral.
- La explotación del deseo de emigrar para mejorar sus condiciones de vida y las de su entorno.

De este modo, mujeres y niñas se encuentran en una clara situación de vulnerabilidad frente a la captación para ser sometidas a esta cruel forma de violencia contra la mujer

Así se pone de manifiesto en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer aprobada por Resolución de la Asamblea General de NNUU 48/104, de 20 de diciembre de 1993, que define la "violencia contra la mujer" como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Señala, además, que se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos:

- a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación.

- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada.
- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

Según esta definición y de conformidad con lo establecido en otros textos internacionales, tales como las Recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), o la Plataforma de Acción de Beijing (1995), la violencia contra la mujer se define en un contexto de desigualdad y discriminación de las mujeres en relación con los hombres.

Se trata de situaciones de carácter estructural en el modelo social existente, basadas en la **desigualdad, la discriminación y la subordinación de las mujeres** respecto a la posición de poder de los hombres, para cuya desaparición es necesario diseñar una estrategia dirigida a promover el cambio de modelo social y cultural de manera que, por un lado, se logre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, disminuyendo la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a la captación en los países de origen y, por otro, se reduzca la demanda de aquellos servicios que se alimentan de la trata de seres humanos en los países de destino.

Es precisamente la demanda uno de los aspectos señalados como clave para la prevención de la trata de seres humanos en la Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016), destacando, en concreto, la necesidad de "intensificar las tareas de prevención en función de las causas que hacen a las personas vulnerables a la trata" y poniendo de manifiesto que una prioridad en la prevención de la trata debe consistir en "comprender y reducir la demanda", haciendo una referencia específica a la explotación sexual.

Así, para comprender mejor la demanda, la Comisión Europea va a poner en marcha una investigación en relación con la reducción de la demanda y la oferta de servicios producidos por las víctimas, de la que se pueda, incluso, proponer medidas legales destinadas a desincentivar el uso de dichos servicios, así como la puesta en marcha de campañas de sensibilización dirigidas a los consumidores y usuarios como medidas para reducir la demanda.

En definitiva, aunque la lucha contra la trata de seres humanos requiere la persecución activa y eficaz de los tratantes, el ataque a los beneficios económicos derivados de la trata y la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a la protección y recuperación de las víctimas, para combatir esta forma de violencia contra la mujer es necesario actuar desde organismos de promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación, que combaten las causas, actuando para conseguir una sociedad en igualdad entre hombres y mujeres.

En esta labor, resulta imprescindible abordar la demanda de servicios sexuales, concienciando a la población sobre su incidencia en la explotación de las mujeres y en la trata de mujeres y niñas, y por ende, adoptando medidas tendentes a su reducción.

Para ello, es además necesario promover una educación de carácter igualitario que integre el principio de no discriminación de la mujer y coadyuve a la negación del sentimiento de superioridad de género, en todos los niveles educativos. Del mismo modo, se precisan actuaciones para hacer llegar a los adolescentes un mensaje de tolerancia cero frente a la explotación sexual que también sirva de freno a la demanda.

En este mismo sentido, los medios de comunicación, escritos y audiovisuales, desempeñan un papel esencial no solo desde el punto de vista de la información que proveen, sino en relación con el lucro obtenido de anuncios de contactos, que pueden encubrir situaciones de explotación sexual o de trata con fines de explotación sexual.

Por todo lo anterior, la labor de coordinación en materia de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, en el ámbito de la Administración General del Estado, así como de la cooperación con las instituciones y administraciones competentes para la atención y protección a las víctimas, se encomienda a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (artículo 3.e. del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales).

Si bien en el momento de su creación, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, nace como consecuencia de un mandato recogido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, que le atribuye la formulación de las políticas públicas en relación con la violencia de género definida de acuerdo a la mencionada norma, posteriormente, la citada Delegación del Gobierno ha ido adquiriendo competencias dirigidas a la prevención y lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer.

Mediante el Real Decreto 263/2011, de 28 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, se atribuye a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en su artículo 3 la competencia en materia de lucha contra todas las formas de violencia de género, señalando específicamente algunas funciones en relación con el seguimiento y evaluación de las medidas del Plan Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual 2009-2012 y el impulso de la cooperación con las organizaciones sin fines de lucro en la materia. Posteriormente, con el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, se otorgan a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género funciones en relación con la coordinación de las actuaciones y cooperación en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Además, para continuar avanzando en la consecución de la igualdad real y efectiva, que implica el abordaje de la violencia ejercida sobre las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016), aprobada el 26 de julio de 2013, que recoge el compromiso de los poderes públicos para acabar con la violencia ejercida sobre las mujeres por el mero hecho de serlo, incorpora medidas dirigidas a avanzar en la lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer, haciendo especial hincapié en la trata de mujeres con fines de explotación sexual.



# 3

## MARCO NORMATIVO

### 3.1. ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO

La erradicación de la trata de personas y en particular de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, sobre todo teniendo en cuenta la dimensión transnacional de esta grave violación de los derechos humanos, ha constituido uno de los objetivos de las organizaciones internacionales desde hace más de cien años.

Esta necesidad se ha plasmado en multitud de **tratados y convenios internacionales** que recogen compromisos dirigidos a investigar y perseguir el comercio de mujeres y niñas con fines de prostitución, entre otros, el Acuerdo Internacional de 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas y el Convenio internacional del 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de blancas, modificados por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1948; el Convenio internacional del 30 de septiembre de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños y el Convenio internacional del 11 de octubre de 1933 para la represión de la trata de mujeres mayores de edad, modificados por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de octubre de 1947; o el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (Lake Success, Nueva York, 21 de marzo de 1950).

Estos acuerdos, todos ellos ratificados por España, se han caracterizado por el establecimiento de medidas dirigidas a combatir las situaciones de explotación y la esclavitud de personas, en especial de mujeres, niños y niñas.

Sin embargo, la primera regulación en el ámbito internacional referida específicamente a la trata de personas con independencia de la finalidad de explotación, se produce en el año 2000, cuando los Estados miembros de las Naciones Unidas aprueban por Resolución 55/25 de la Asamblea General, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a partir de la que nace el **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, ratificado por España el 21 de febrero de 2002 (BOE de 11/12/2003), cuya entrada en vigor se produjo el 25 de diciembre de 2003 (en adelante, Protocolo de Palermo).

Este primer instrumento internacional en la materia, vinculante para los Estados parte, constituye el punto de partida en la definición de las políticas públicas puestas en marcha a partir del año 2000 en relación con la lucha contra la trata de seres humanos, al establecer una definición consensuada internacionalmente de la trata de seres humanos: *“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 el ofrecimiento o a concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación en 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 extirpación de órganos”*. Además, exige a los Estados parte adoptar *“medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar este Delito en su derecho interno”*.

Además, el Protocolo de Palermo, partiendo de que la trata de personas constituye una violación de los derechos humanos, demanda un compromiso de actuación centrado en las personas, dando prioridad a un enfoque de protección y promoción de los derechos de las víctimas frente a otros objetivos.

Siguiendo con la labor iniciada en el año 2000 con el Protocolo de Palermo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2010 el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas (Resolución 64/293), que indica *“la necesidad de elaborar un plan de acción mundial contra la trata de personas que:*

- a) Promueva la ratificación universal de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, así como otros instrumentos internacionales pertinentes que se refieren a la trata de personas, y refuerce la aplicación de los instrumentos existentes contra la trata de personas.*
- b) Ayude a los Estados Miembros a reforzar sus compromisos políticos y obligaciones jurídicas de prevenir la trata de personas y luchar contra ella.*
- c) Promueva respuestas amplias, coordinadas y sistemáticas en los planos nacional, regional e internacional, para luchar contra la trata de personas.*
- d) Promueva un enfoque basado en los derechos humanos y que tenga en cuenta el género y la edad al hacer frente a todos los factores que contribuyen a que las personas sean vulnerables a la trata y fortalecer la respuesta de la justicia penal, lo cual es necesario para prevenir la trata de personas, proteger a sus víctimas y procesar a sus autores.*
- e) Conciencie al sistema de las Naciones Unidas y también a los Estados y demás interesados, como el sector privado, la*

*sociedad civil y los medios de comunicación internacionales y nacionales, así como a la población en general.*

- f) *Promueva la cooperación y la coordinación entre todos los interesados pertinentes, incluidos los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, así como entre las diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las mejores prácticas existentes y las enseñanzas obtenidas.*

Además de lo anterior, este Plan establece el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas de contribuciones voluntarias para las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños, solicitando al Secretario General que tome todas las medidas necesarias para un funcionamiento eficaz y reconociendo las contribuciones que se realizan a otras fuentes de financiación que sustentan los esfuerzos por combatir la trata de personas.

En relación con el cumplimiento de los objetivos del mencionado Plan de Acción Mundial, el pasado 8 de noviembre de 2013, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 68/108, sobre la “Mejora de la coordinación de esfuerzos contra la trata de personas”, poniendo de manifiesto la importancia de la cooperación para construir un partenariado global contra la trata de personas, que garantice la prevención y lucha contra la trata de personas y otras formas contemporáneas de esclavitud, así como la protección de las víctimas desde una perspectiva integral y coordinada a nivel regional, nacional e internacional, que implique a los Estados, las organizaciones inter-gubernamentales y las no gubernamentales”.

Asimismo, la Resolución 68/108 señala la importancia otorgada por el Plan de Acción Mundial de NNUU contra la trata a la sensibilización sobre la situación de las víctimas y la promoción y protección de sus derechos, tomando la decisión de establecer el día 30 de julio (día de la adopción de la resolución por la que se aprueba el Plan)

como Día Internacional contra la Trata de Personas, que comenzará a conmemorarse a partir de 2014.

Por otra parte, resulta fundamental la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (Asamblea General de NNUU, Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000, en vigor el 18 de enero de 2002), que otorga a las víctimas menores de 18 años una protección especial, ya que se prevé, entre otros aspectos, la irrelevancia del consentimiento cuando la víctima sea menor. De acuerdo con esta regulación, no resulta necesaria la coacción, amenaza o engaño para establecer la condición de víctima cuando ésta es menor de edad.

Por su parte, en el ámbito de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo Ministerial de Maastricht aprobó en diciembre de 2003 el **Plan de Acción de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) "Luchando contra la trata de Seres Humanos"**.

Los mandatos del Plan se centran en la incorporación a la legislación criminal de los Estados parte, incluida España, de un tipo penal que sancione la trata y la definición de medidas diversas dirigidas a la investigación del delito, el intercambio de información entre autoridades competentes y el apoyo y protección a víctimas y testigos.

A este Plan se sumó la adopción en 2005 de la Decisión nº 685, para incorporar al Plan de Acción de 2003 medidas especiales de amparo y asistencia para niños y niñas víctimas de la trata. Posteriormente, en 2013, con motivo del décimo aniversario de la aprobación del Plan, se adoptó la Decisión nº 1107, que incorpora una Adenda que contempla mecanismos para hacer frente a las tendencias y patrones actuales de la trata, así como los retos en la persecución del delito, su prevención y la protección de sus víctimas.

Además de los instrumentos anteriores, que de manera específica hacen referencia a la trata de seres humanos, destacan otros instrumentos internacionales en el ámbito de la erradicación de la violencia contra la mujer.

Así, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 2 de septiembre de 1981, en su artículo 6 hace referencia a la obligación de los Estados parte de adoptar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación en la prostitución de la mujer, incluyendo esta realidad entre las formas de discriminación y violencia contra las mujeres.

A partir de ese momento, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha elaborado diversas declaraciones y resoluciones relativas a la trata y la explotación sexual como una forma de violencia contra la mujer, reconociendo la indudable relación entre las desigualdades que sufren las mujeres y las distintas formas de violencia contra las mujeres. Entre los textos que lo ponen de manifiesto destacan, en especial, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de Naciones Unidas (1993) y en la Plataforma de Acción de Beijing (1995), que en la definición de violencia contra la mujer –reproducida en el apartado anterior– incluye la trata de mujeres y la prostitución forzada.

Además, el Informe Nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 por el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) en el 21 Periodo de Sesiones (enero de 2015) realiza observaciones en relación con los avances de España en materia de lucha contra la trata de seres humanos, destacando la recomendación relativa a la elaboración de un nuevo Plan Integral de Lucha contra la Trata con fines de explotación sexual y la especial atención que debe prestarse a las víctimas menores de edad.

Igualmente destacable es la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad que, junto

a las resoluciones 1820, 1888 y 1960 que la complementan, insta a los Estados a aplicar el criterio de género en las situaciones de conflictos armados y reconstrucciones de paz, prestando especial atención a la promoción de la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

En el **contexto europeo** se ha producido también una importante evolución en el abordaje de la trata desde una perspectiva de promoción y protección de los derechos humanos con la adopción por los países miembros del Consejo de Europa, el 16 de mayo del 2005, del **Convenio del Consejo de Europa número 197, de 3 de mayo de 2005, para la acción contra la trata de seres humanos** (en adelante, Convenio de Varsovia), ratificado por España el 2 de abril de 2009 (BOE de 10 de octubre de 2009), que entró en vigor el 1 de febrero de 2008.

Este Convenio considera el Protocolo de Palermo el punto de partida de la acción contra la trata a nivel internacional, que incorpora los criterios básicos para la lucha contra la trata de seres humanos recogidos en el resto de instrumentos legales internacionales relevantes en la materia, con la finalidad de reforzar los mecanismos de protección establecidos en dichos instrumentos. Así, el Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos incorpora la definición de “trata de seres humanos” recogida por el Protocolo de Palermo y que cuenta con el consenso internacional.

De acuerdo con la Guía Explicativa de este Convenio, el valor añadido de la regulación que introduce radica en los siguientes aspectos:

- La consideración de la trata de seres humanos como una violación de los derechos humanos, que atenta contra la dignidad y la integridad de las personas, por lo que el respeto a los derechos de las víctimas y su protección son sus objetivos primordiales, lo que ha supuesto el diseño de una estrategia integral y multidisciplinar, que garantiza la eficacia práctica de

las medidas de protección y asistencia a las víctimas y toma en consideración sus necesidades específicas, especialmente en relación con el sexo y la edad de las víctimas.

- El objetivo del Convenio es la lucha contra la trata de seres humanos en sentido amplio, al perseguir el delito y establecer la protección de sus víctimas en todos los supuestos en que se produzca la acción descrita, utilizando los medios recogidos en el artículo 4 y con la intención de explotar a la víctima, esto es, tanto si el delito se produce a nivel transnacional (implicando el cruce, legal o ilegal, de fronteras) o nacional y con independencia de que su comisión esté vinculada o no a grupos de delincuencia organizada. Asimismo, se refiere a todas las formas de trata, cualquiera que sea la finalidad de explotación perseguida.
- Por último, destaca la importancia que el Convenio otorga a la cooperación para conseguir la eficacia en la lucha contra la trata de seres humanos, tanto en el ámbito nacional, implicando a todos los agentes públicos y privados y a la sociedad civil, como en el plano internacional.

Así, los Estados europeos parte de este Convenio, incluida España, se han comprometido a luchar contra todas las formas de trata de personas, a nivel nacional o transnacional, estén o no relacionadas con el crimen organizado, así como a favorecer la protección de todas las posibles víctimas, adultas y menores, proporcionando la protección prevista por el Convenio con independencia de la forma de explotación y, en el caso de que se desconozca la edad de la víctima y haya motivos para pensar que puede ser menor de edad, considerándola menor hasta que se determine su edad.

En este contexto, otro aspecto novedoso, que aporta un avance importante en la lucha contra la trata, lo constituye la creación de un mecanismo independiente e imparcial de seguimiento de la aplicación del convenio, creado en el Capítulo VII (arts. 36 y siguientes), por

el que se establece la formación de un Grupo de personas expertas en la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA).

Por otra parte, también en el ámbito europeo, la trata y la explotación sexual se recogen como formas de violencia contra la mujer en el **Convenio europeo núm. 210 sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra hacia las mujeres y la violencia doméstica** firmado en Estambul el 11 de mayo de 2011, en vigor desde el 1 de agosto de 2014, ratificado por España el 11 de abril de 2014 (BOE de 6 de junio de 2014), y con entrada en vigor el 1 de agosto de 2014, que define y criminaliza diversas formas de violencia contra las mujeres, como el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina, el acoso sexual o la violencia física y psicológica contra las mujeres.

Este instrumento, es el primero legalmente vinculante en el mundo que crea un marco legal integral para prevenir la violencia ejercida contra las mujeres, proteger a las víctimas y garantizar que los abusos no queden impunes.

El convenio prevé también la creación de un grupo de expertos independiente en la acción contra la violencia ejercida hacia las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO) para examinar si los países que lo ratificaron cumplen o no sus compromisos, y hacerles recomendaciones.

El convenio, promueve la cooperación internacional, la participación de la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación, así como medidas dirigidas a prevenir situaciones de violencia, a mejorar la especialización de los profesionales, la recogida de datos estadísticos y la detección, información, asistencia y protección a sus víctimas.

Por último, con carácter complementario, es destacable el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la

explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007 (BOE núm. 274 de 12 de noviembre de 2010) que, estableciendo como núcleo central la protección del menor, incorpora medidas dirigidas a la prevención de delitos sexuales contra menores, la persecución penal de sus autores y la protección de las víctimas infantiles de estos delitos, entre los que se encuentra el reclutamiento para la prostitución infantil.

La **Unión Europea**, por su parte, aborda la violencia contra las mujeres y la trata de seres humanos en diferentes estrategias y planes, destacando la incorporación de diversos mecanismos de apoyo a las víctimas en su derecho derivado, tales como:

- La Directiva 2004/81CE, de 29 de abril de 2004, relativa a la Expedición de un Permiso de Residencia a Nacionales de Terceros Países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.
- La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, establece normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de los abusos sexuales y la explotación sexual a los menores, la pornografía infantil y el embaucamiento de menores con fines sexuales por medios tecnológicos. También introduce disposiciones para mejorar la prevención de estos delitos y la protección de sus víctimas.
- La Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la

Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. La finalidad de la Directiva es garantizar que las víctimas de delitos reciban información, apoyo y protección adecuados y que puedan participar en procesos penales.

La Unión Europea cuenta además con una regulación específica, la Directiva 2011/36/UE, del 5 de abril de 2011 del Parlamento y del Consejo, 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, que aborda la lucha contra la trata desde un enfoque de promoción de los derechos humanos, que amplía las formas de explotación recogidas por la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, sobre trata de seres humanos y complementa algunas de las previsiones del Convenio del Consejo de Europa, recogiendo la importancia del abordaje de la trata de seres humanos desde una perspectiva de género y centrando la regulación en la mejora de la protección y asistencia de las víctimas en la práctica, siguiendo la tendencia marcada en el ámbito internacional por el Protocolo de Palermo y por el Convenio del Consejo de Europa.

Como antecedentes a esta regulación, además de la Decisión Marco 2002/629/JAI, del Consejo, sobre trata de seres humanos, la Unión Europea ha contado con diversos instrumentos dirigidos al establecimiento de medidas para prevenir y combatir la trata de seres humanos, como el Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla (2005/C 311/01) y el Programa de Estocolmo –Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01)– que, si bien es un instrumento a través del que el Consejo Europeo establece las prioridades políticas para los años siguientes, destaca por recoger expresamente como reto la garantía del respeto de los derechos y de las libertades fundamentales y la integridad de las personas garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa y, en concreto, una mención a la trata de seres humanos como una de las prioridades.

En la actualidad, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones COM (2012) 286 final, de 19 de junio de 2012, de la **Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)**, es el instrumento de la Comisión europea para llevar a cabo medidas concretas que favorezcan la aplicación de las previsiones recogidas en la Directiva 2011/36/UE, aportando un valor añadido a dicha regulación y complementando la labor realizada por los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil en la Unión Europea y en los terceros países.

En la Estrategia se establecen cinco prioridades en las que la Unión Europea debe centrarse para abordar el tema de trata de seres humanos:

- a) Detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata de seres humanos.
- b) Reforzar la prevención de la trata de seres humanos.
- c) Perseguir más activamente a los tratantes.
- d) Mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y la coherencia de las políticas.
- e) Conocer mejor y responder eficazmente a las nuevas tendencias relacionadas con todas las formas de trata de seres humanos.

Son precisamente estas cinco prioridades las que han inspirado la estructura en base a la que se configura este nuevo Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

En resumen, desde el año 2000 diversos organismos internacionales han establecido entre sus prioridades la lucha contra la trata de seres humanos, incorporando medidas para dotar de mayor eficacia a la lucha contra el delito y, sobre todo, para asegurar una mejor

asistencia y protección a las víctimas. En este sentido, destacan los siguientes aspectos:

- Se aborda la lucha contra la trata de seres humanos desde una perspectiva de promoción de los derechos de las víctimas y de mejora de su identificación y acceso a los recursos de asistencia y protección.
- Mujeres, niños y niñas son las principales víctimas de la trata, por tanto, debe prestarse especial atención a la dimensión de género en el abordaje de la lucha contra la trata de seres humanos, así como a la edad como un factor de vulnerabilidad a la captación y para atender eficazmente a las necesidades específicas de las víctimas.
- La trata de seres humanos no requiere una dimensión transnacional, es decir, el delito puede cometerse en el territorio de un Estado, sin que sea necesario el cruce de fronteras y las víctimas deben ser protegidas con independencia de que se encuentren en situación regular o irregular en el país. Asimismo, la trata de seres humanos es un delito que no requiere para su comisión la intervención de una red de delincuencia organizada, sino que puede ser cometido por delincuentes que no pertenecen a un grupo de delincuencia organizada.
- Las políticas de lucha contra la trata deben diseñarse con un enfoque integral y multidisciplinar, basado en la cooperación, implicando a una multiplicidad de actores, destacando la importancia de la participación de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado.
- La demanda se identifica como una de las principales causas de la trata, por lo que su abordaje es uno de los mandatos a los Estados parte en las distintas convenciones.

## 3.2. ÁMBITO NACIONAL

La configuración del panorama internacional y la ratificación por España de los distintos convenios y acuerdos internacionales ha supuesto la modificación del marco legislativo y de las políticas públicas dirigidas a la lucha contra la trata de seres humanos en España. Así, en los últimos años, se han producido importantes avances dirigidos tanto a reforzar la persecución y sanción del delito como a garantizar la protección y asistencia a las víctimas.

Desde el punto de vista de la **persecución del delito** de trata de seres humanos y de los delitos relacionados con la explotación sexual y la prostitución, se han operado diversas reformas en la legislación penal española.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que el **Código Penal** español de 1995 (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de diciembre) supuso la despenalización de diversas actividades vinculadas con el proxenetismo que estaban tipificadas en el Código Penal publicado por Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, lo que hizo proliferar algunas conductas y entornos de altísimo riesgo.

Entre las conductas despenalizadas merecen señalarse las del que cooperare o protegiere la prostitución de una o varias personas, dentro o fuera de España, o su recluta para la misma. (art. 452 bis a-1º del CP de 1973), el que viviere en todo o en parte a expensas de la persona o personas cuya prostitución o corrupción explote (art. 452 bis c del CP de 1973), el dueño, gerente, administrador o encargado del local, abierto o no al público, en el que se ejerza la prostitución u otra forma de corrupción, y toda persona que a sabiendas participe en su financiamiento y toda persona que, a sabiendas, sirviera a los mencionados fines en los referidos locales (art. 452 bis d-1º del CP de 1973) o los que dieren o tomaren en arriendo un edificio, u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución o corrupción ajenas (art. 452 bis d-2º del CP de 1973).

La reforma del Código Penal operada por Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, no consiguió solventar la situación. Si bien mediante la modificación del artículo 188.1 de Código Penal se introduce la responsabilidad penal de quienes se lucren de la explotación de la prostitución ajena, incluso cuando ésta fuera consentida por la persona en situación de prostitución, la redacción dada al precepto y la sistemática empleada, condujeron a que la Jurisprudencia de la Sala II del Tribunal Supremo interpretara de forma muy restrictiva este precepto.

En relación con la tipificación del delito de trata de seres humanos en la legislación penal española es la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, la que incorpora de manera exacta las pretensiones del Convenio de Varsovia y cumple con las previsiones de la Directiva 2011/36 UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011 con anterioridad a su aprobación, pues recoge en su art 177 bis una definición del delito de trata de seres humanos que supera definitivamente la anterior confusión entre este delito y el de favorecimiento a la inmigración ilegal, lo que permite el abordaje del delito de trata de seres humanos y la obtención de pronunciamientos judiciales acordes con la gravedad del mismo.

Además de una definición rigurosa del delito de trata en sus diversas formas, el Código Penal recogió en 2010 las modalidades agravadas derivadas de la concurrencia de una situación de grave peligro para la víctima, ánimo de lucro, presencia de víctimas menores o especialmente vulnerables, pertenencia de los autores a organizaciones o asociaciones criminales, o cuando éstos son autoridades o agentes de la autoridad o funcionarios públicos. Igualmente queda reflejado el principio de no persecución de las víctimas de trata por los delitos que haya podido cometer en la situación de explotación sufrida.

A los avances realizados por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, se suma la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En

concreto, el artículo 177 bis incorpora, entre los hechos constitutivos de trata, el intercambio o transferencia de control sobre las personas; entre las formas de comisión del delito, la entrega o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la persona que controla a la víctima; y, entre las finalidades, la explotación para que las víctimas cometan actos delictivos para los explotadores, y la celebración de matrimonios forzados. Asimismo, se delimita el concepto de vulnerabilidad, conforme al texto de la Directiva europea.

Resultan destacables además, en relación con la persecución del delito de trata de seres humanos, otras modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, para reforzar la protección específica que actualmente dispensa el Código Penal a las víctimas de trata de seres humanos, destacando lo siguiente:

- La revisión de la regulación del decomiso de los efectos, bienes, instrumentos y ganancias procedentes de actividades delictivas, extendiendo la regulación del decomiso ampliado, ya introducida por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, para los delitos de terrorismo y los cometidos por grupos u organizaciones criminales, a otros supuestos en los que es frecuente que se produzca una actividad delictiva sostenida en el tiempo de la que pueden derivar importantes beneficios económicos, entre los que se encuentra la trata de seres humanos.

Esta regulación permite que jueces y tribunales, en los supuestos de condenas por delitos como el de trata de seres humanos, que generan una fuente permanente de ingresos, puedan ordenar el decomiso de los bienes y efectos del condenado procedentes de otras actividades delictivas, siempre que existan indicios objetivos fundados de la procedencia ilícita de los efectos decomisados.

- La modificación del artículo 89.9 del Código Penal para exceptuar el delito de trata de seres humanos de la regla general que establece la posibilidad de sustituir las penas de

prisión de más de un año impuestas a ciudadanos extranjeros por la expulsión del territorio nacional. De este modo, se evita que los ciudadanos extranjeros condenados por el delito de trata de seres humanos vuelvan a iniciar la actividad delictiva en el país de origen.

- La revisión del artículo 57 del Código Penal, permite imponer en el caso comisión del delito de trata de seres humanos, las prohibiciones del artículo 48 CP (penas privativas de derechos: la privación del derecho a residir en determinados lugares, la prohibición de aproximarse a la víctima y la prohibición de comunicarse con la víctima).
- La incorporación de la trata de seres humanos entre los delitos recogidos en el párrafo segundo del artículo 132.1 del Código Penal, relativo al inicio del cómputo del plazo para la prescripción de los delitos cuando la víctima sea menor de edad, de manera que dicho cómputo se inicie una vez cumplida la mayoría de edad.
- Incorpora el género como motivo de discriminación en la agravante de comisión del delito, regulada en la circunstancia 4ª del artículo 22.

Por otra parte, en relación con las finalidades de la trata, cabe destacar dos novedades incorporadas con motivo de la última reforma del Código Penal:

- La tipificación, en el artículo 172 bis del Código Penal, de un nuevo delito de matrimonio forzado, que la propia Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, indica que pueda considerarse una forma de explotación de las personas.
- La modificación del artículo 187, a fin de favorecer una mayor eficacia en la persecución a quien se lucre de la explotación de la prostitución ajena. De acuerdo con la nueva redacción, se garantiza la sanción al lucro de la prostitución ajena

cuando se lleve a cabo a través de determinadas conductas que evidencien una situación de explotación.

En relación con la **protección a las víctimas de trata de seres humanos**, la legislación española ha incorporado también importantes modificaciones, destacando especialmente la introducción, en la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social**, del artículo 59 bis, que supuso un claro avance en la protección de las víctimas más vulnerables, las víctimas extranjeras en situación administrativa irregular.

Esta reforma garantiza el acceso de las víctimas de trata de seres humanos a la asistencia integral, independientemente de su situación administrativa, regulando la concesión de un período de restablecimiento y reflexión, que permite a las víctimas extranjeras que se encuentran en situación irregular alejarse de la influencia de los tratantes, iniciar el proceso de recuperación y tomar una decisión sobre la cooperación con las autoridades competentes para la investigación del delito, tal y como exige el artículo 13 del Convenio de Varsovia.

Así, desde el momento en que se inicia el proceso de identificación de una posible víctima de trata, se protege a ésta de la aplicación de medidas sancionadoras derivadas de su situación irregular en el país y se le autoriza, en caso de aceptación del periodo de restablecimiento y reflexión, la estancia temporal en el país, que conlleva la garantía de acceso a medidas de asistencia integral, seguridad y protección.

Esta regulación ha sido desarrollada en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que, en sus artículos 140 a 146 establece previsiones concretas en desarrollo del artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, garantizando el acceso de las víctimas a los recursos de asistencia y protección, así como señalando a las autoridades responsables en la identificación de posibles víctimas, la concesión del periodo de restablecimiento y reflexión y de la exen-

ción de responsabilidad y la obtención de un permiso de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales.

En todo caso, el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, prevé, en su artículo 143.1, la posibilidad de que el Delegado o Subdelegado del Gobierno competente pueda determinar de oficio la exención de responsabilidad de la víctima en atención a su situación personal, lo que permite a ésta presentar una solicitud de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales.

El Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, ha resultado de suma importancia en la articulación de los mecanismos de coordinación y comunicación entre distintos actores implicados en los procesos de detección, identificación, asistencia y protección a las víctimas de trata, pues su artículo 140 impulsó la adopción de un Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de Seres Humanos en el que se establecen las bases de coordinación y actuación de las instituciones y administraciones con competencias en la materia, así como el ámbito y forma de participación de las organizaciones con experiencia acreditada en la acogida y/o protección de las víctimas de trata de seres humanos, que desarrollan programas financiados por las Administraciones Públicas para la asistencia y protección de las mismas.

Asimismo, resulta fundamental la Disposición adicional única del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, referida a la Identificación y protección de la víctima de trata de seres humanos, en la que se amplían las previsiones establecidas en el artículo 140 a las todas las posibles víctimas de trata de seres humanos, ya sean nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del régimen comunitario de extranjería.

Como consecuencia de la regulación sobre protección de las víctimas incorporada a la legislación de extranjería, en particular la previsión del artículo 140 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de

11 de enero, el 28 de octubre de 2011, los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Interior, Justicia, Empleo y Seguridad Social, la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial suscribieron un **Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de seres humanos**, que constituye una herramienta de enorme valor como mecanismo de cooperación entre instituciones, que marca por primera vez los sistemas de comunicación formal entre administraciones competentes en la materia y reconoce la labor de las organizaciones sin fines de lucro especializadas en la atención a las víctimas.

Tal y como ya estableció la Disposición Adicional Única del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, su ámbito de aplicación se extiende a todas las víctimas del delito de trata de seres humanos, sin discriminación alguna por razón de sexo, nacionalidad o situación administrativa en el caso de supuestas víctimas extranjeras.

En cuanto al ámbito territorial de aplicación del Protocolo Marco, éste se extiende a todo el territorio español, sin perjuicio de la aprobación de protocolos autonómicos para garantizar su desarrollo en los aspectos relacionados con las competencias de las Comunidades Autónomas, en particular en relación con previsiones recogidas por el Protocolo Marco en cuanto a la asistencia y protección a las víctimas, la comunicación y cooperación interinstitucional en el territorio y la participación de las organizaciones especializadas, así como la aplicación de las previsiones relativas a las víctimas menores de edad.

Hasta el momento se ha suscrito, además del Protocolo ya existente en la Comunidad Autónoma de Galicia, aprobado con anterioridad al Protocolo Marco, que fue revisado y actualizado en marzo de 2012, de acuerdo con el contenido del Protocolo Marco, un Protocolo autonómico en Cataluña (17 de octubre de 2013) y otro en Extremadura, presentado oficialmente el 29 de junio de 2015. Además, la Comunidad Autónoma de Aragón cuenta con un procedimiento de urgencia

para, en el caso de detección e identificación de una posible víctima de trata con fines de explotación sexual, garantizar su derivación a servicios especializados.

Respecto de los procedimientos de coordinación y comunicación entre las administraciones e instituciones firmantes del Acuerdo por el que adopta Protocolo Marco, éste establecía en su cláusula cuarta la puesta en marcha de una **Comisión de Seguimiento de su aplicación, que fue constituida el 7 de junio de 2012**, que está formada por representantes de las administraciones e instituciones firmantes y es presidida por la persona titular de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Tras la firma del Acuerdo por el que se adoptó el Protocolo Marco se han reforzado los mecanismos de coordinación interinstitucional a través del impulso de diferentes espacios de comunicación, entre los que destaca:

- La colaboración con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad, cuyo Reglamento fue modificado en mayo de 2012, para incorporar "la asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual".
- La implicación de las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno y Direcciones insulares, mediante la atribución de funciones específicas referidas a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, en la Instrucción Conjunta de los Ministerios de Justicia, del Interior, de Hacienda y Administraciones Públicas, de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (junio de 2013).

Tras su aprobación, el Protocolo Marco ha visto desarrolladas algunas de sus previsiones para garantizar la coordinación entre los

diferentes actores implicados en el proceso de detección, identificación, asistencia y protección a posibles víctimas de trata de seres humanos. Así, ante la existencia de indicios de trata en los procedimientos de solicitud de protección internacional, se ha articulado un procedimiento en el que la Oficina de Asilo y Refugio lo pone en conocimiento de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, sin perjuicio de la tramitación de la solicitud de protección internacional.

Por su parte, la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha aprobado un Protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, dirigido a profesionales de los centros de migraciones adscritos a la SGIE, así como de centros gestionados por ONG subvencionados por ella, con la finalidad de impulsar la intervención coordinada y homogénea de dichos profesionales, favoreciendo la detección de posibles víctimas de trata de seres humanos y la derivación a los recursos adecuados de asistencia y protección.

En relación con los menores, la LO 4/2000, de 11 de enero, contiene disposiciones específicas relativas a la asistencia y protección de víctimas de trata extranjeras menores de edad, estableciendo que las actuaciones realizadas en dichos supuestos velarán en todo momento por la preservación del interés superior del menor.

Además, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 190.2 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, los titulares de los Ministerios de Justicia, Empleo y Seguridad Social, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Fiscal General del Estado y el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior y el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación suscribieron, el 22 de julio de 2014, el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (en adelante, Protocolo MENA), publicado en el BOE el

16 de octubre. Su finalidad es coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición de la entidad pública de protección de menores y documentación.

En el apartado segundo del Protocolo MENA se prevé la aplicación de sus disposiciones en materia de prevención de trata de seres humanos a todos los menores extranjeros cualquiera que sea su condición

En lo que respecta a la asistencia jurídica, debe destacarse la aprobación del **Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en ámbito de la Administración de justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita**, que ha supuesto un importante avance en la protección y asistencia a las víctimas de trata de seres humanos, al reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita de las víctimas de violencia de género y de trata, en todos los procesos judiciales y administrativos derivados de su condición de víctima, independientemente de los recursos de que dispongan. Este derecho se reconoce a todas las víctimas de trata de seres humanos con independencia de su origen o situación administrativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la LO 4/2000, de 11 de enero, que reconoce el derecho de las personas extranjeras que se hallen en España a la asistencia jurídica gratuita en los procesos en los que sean parte, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles.

Por último, la **Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito**, constituye un catálogo general de los derechos, procesales y extraprocesales, de todas las víctimas de delitos, que otorga una respuesta jurídica y social a las víctimas y sus familiares, y, contempla además, una atención específica hacia las víctimas más vulnerables, como son las víctimas de trata y las víctimas menores de edad.

En concreto, las necesidades de protección de las víctimas de trata de seres humanos serán tenidas en cuenta en la evaluación individual de las víctimas para determinar sus necesidades especiales de protección, y qué medidas deben ser adoptadas, lo que se traduce en el acceso a medidas de protección específicas destinadas a evitar su victimización secundaria durante las fases de instrucción y de enjuiciamiento.

También con el objetivo de mejorar los mecanismos de protección de las víctimas de trata de seres humanos, la **Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia** y la **Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia**, mejoran la atención y la protección de los hijos e hijas de las mujeres víctimas de la violencia de género, así como de las menores víctimas de otras formas de violencia sobre la mujer.

En concreto, destaca la inclusión, por primera vez, entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores, la protección de estos contra toda forma de violencia, incluida la trata de seres humanos.

Asimismo, se especifican por primera vez cuáles son las actuaciones que deben desarrollar los poderes públicos en relación con las distintas formas de violencia: sensibilización, prevención, detección, notificación, asistencia y protección de cualquier forma de violencia contra la infancia y la adolescencia mediante procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas Administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, para garantizar una actuación integral.

Además, se regulan aspectos que mejoran específicamente la protección de las víctimas de trata de seres humanos menores de edad, destacando los siguientes:

- Se recoge el derecho de los menores extranjeros que se encuentren en España a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles, señalando que las Administraciones públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables como los menores que sean víctimas de trata de seres humanos.
- Se establece que, cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad.
- Se contempla, a los efectos de que por la Entidad Pública correspondiente se pueda asumir la tutela de un menor por ministerio de la ley, que el menor se encuentra en situación de desamparo, cuando sea identificado como víctima de trata de seres humanos y haya un conflicto de intereses con los progenitores, tutores y guardadores.
- Se establece como 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 entre otros delitos, por los relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores, así como por el de trata de seres humanos.

Además de lo anterior, estas leyes mejoran la protección que el ordenamiento jurídico español procura a las víctimas de trata de seres humanos con independencia de la edad en los siguientes aspectos:

- Ampliación de la duración mínima del período de restablecimiento y reflexión, que pasa de 30 a 90 días, durante el cual la víctima puede decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el proceso penal, según lo previsto en el apartado 2 del artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Bonificaciones para las empresas que contraten a víctimas de trata de seres humanos: modifica la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, para que los empleadores que contraten a víctimas identificadas que hayan obtenido la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, tengan derecho, desde la fecha de celebración del contrato, a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado de 125 euros/mes (1.500 euros/año) durante 2 años.

En el caso de que se celebren contratos temporales con estas personas se tendrá derecho a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social o, en su caso, por su equivalente diario, por trabajador contratado de 50 euros/mes (600 euros/año), durante toda la vigencia del contrato.

Paralelamente a las reformas normativas mencionadas, en relación con la persecución del delito (penal) y el acceso de todas las víctimas a los recursos de asistencia y protección, la trata de seres humanos se ha ido incorporando a otras normas modificando el panorama legislativo español, con la finalidad de adaptarlo a los compromisos asumidos en el plano internacional y de dar la máxima cobertura a las víctimas. En este sentido, además de la normativa relativa a la asistencia jurídica gratuita, destacan las siguientes normas:

- En materia de protección internacional, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, recoge entre los motivos para la obtención de protección internacional la persecución por razones de género.

Por otra parte, contempla en su artículo 46, la trata de seres humanos entre las situaciones de vulnerabilidad en la que pueden encontrarse las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional, estableciendo para estos

supuestos la necesidad de otorgar un tratamiento diferenciado a las personas que efectúen estas solicitudes.

- En materia de asistencia sanitaria, el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud y se modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

Su Disposición adicional quinta regula la prestación de asistencia sanitaria para víctimas de trata de seres humanos en periodo de restablecimiento y reflexión en los siguientes términos: "la asistencia sanitaria con la extensión prevista en la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud regulada en el artículo 8 bis de la Ley 16/2003, de 28 de mayo".

Además, en la práctica, para garantizar la asistencia sanitaria a las víctimas de trata desde el momento de su identificación, la Secretaría General de Sanidad ha trasladado a todas las Comunidades Autónomas una interpretación común, de forma que se entienda por "víctima de trata de seres humanos" cualquier persona física de la que existan indicios razonables de que haya sido objeto de trata tras un proceso de identificación realizado por las correspondientes autoridades policiales, utilizando para su acreditación el Acta de información general a posibles víctimas de trata de seres humanos.

- En el ámbito de la política española de cooperación para el desarrollo, la trata y explotación sexual se han contemplado como una de las peores formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, siendo la igualdad de género

y el empoderamiento de las mujeres una de las prioridades de dicha política. Así se recoge en el IV Plan Director 2013-2016, así como en la Estrategia de Género y Desarrollo de la Cooperación Española, que propone medidas concretas para su aplicación.

# 4

## LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN ESPAÑA

La realidad de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en nuestro país requiere el análisis de dos aspectos claves:

- Los datos existentes en la materia que ponen de manifiesto la magnitud de la trata con fines de explotación sexual en España, así como sobre la respuesta institucional ante estas situaciones.
- Las principales conclusiones derivadas del seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la lucha contra la trata con fines de explotación sexual y la protección y atención de sus víctimas.

### 4.1. LA SITUACIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN ESPAÑA.

El estudio de la trata de seres humanos cuenta con un importante obstáculo, la **obtención de datos fiables** sobre sus dimensiones, la situación de sus víctimas o aspectos relacionados con la comisión del delito. Este obstáculo es consecuencia de la implicación en el delito de trata de seres humanos de estructuras delictivas complejas –incluso

cuando el delito no es cometido por una red de delincuencia organizada– ubicadas, en la mayoría de los casos, en diferentes países, lo que genera situaciones que se desarrollan en un contexto transnacional y en la más absoluta clandestinidad.

Lo anterior, unido a la vulnerabilidad de las víctimas, en su mayoría con una situación administrativa compleja, la desconfianza de éstas hacia las autoridades y su gran reticencia a denunciar o colaborar, obstaculiza la obtención de datos procedentes de las víctimas sobre su propia situación.

Por otra parte, tanto las organizaciones internacionales como los organismos nacionales implicados en la lucha contra la trata de seres humanos establecen como una de las prioridades para garantizar la correcta planificación de actuaciones y la eficacia de las políticas dirigidas a combatir la trata de seres humanos, la recogida de datos fiables en la materia.

Por ello, en los últimos años, se ha realizado un importante esfuerzo para la obtención de datos, tanto en el ámbito nacional como internacional, que ha tenido como consecuencia un avance en el conocimiento de la trata y ha arrojado unas conclusiones comunes al respecto.

En este sentido, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su Informe Mundial sobre la Trata de Personas (2014) que recoge datos relativos a más de 40.000 víctimas de trata de seres humanos identificadas entre 2010 y 2012, la mayoría mujeres y niñas, señala lo siguiente:

- En cuanto a las formas de explotación, la trata con fines de explotación sexual es la más numerosa, con el 53% de las víctimas identificadas en el periodo de referencia.
- Mujeres y niñas representan la gran mayoría de las víctimas detectadas (el 70%) habiéndose producido una

disminución considerable de las víctimas adultas y un aumento importante de las víctimas menores (el 49% de las víctimas en 2011 son mujeres, frente al 74% de 2004; y el 21% son niñas, frente al 10% de niñas víctimas de la trata de 2004). Representan además la gran mayoría de las víctimas objeto de trata cuando la finalidad es la explotación sexual.

- Los flujos de la trata determinan un movimiento claro e inequívoco de los países pobres (origen de las víctimas) a países ricos (destino).

En el ámbito de la UE, EUROSTAT ha elaborado el segundo Informe estadístico en materia de trata de seres humanos (2014), que contempla datos relativos 30.146 víctimas registradas en 28 Estados Miembros durante el periodo 2010-2012. Según este informe, la situación de la trata de seres humanos en Europa es la siguiente:

- La mayor parte de las víctimas registradas fueron objeto de trata con fines de explotación sexual (69 %), cifra que ha aumentado en relación al informe anterior.
- El 80% del total de las víctimas de la trata de seres humanos en Europa pertenecen al sexo femenino. Además, las mujeres son la gran mayoría en el caso de la trata con fines de explotación sexual (el 95%).
- La mayoría de las víctimas proceden de la UE (65%), principalmente de Bulgaria, Rumanía, Holanda, Polonia y Hungría. Gran parte de las víctimas de países no pertenecientes a la UE proceden de Nigeria, Brasil, China, Vietnam y Rusia.
- La trata de seres humanos constituye, según EUROPOL, la segunda fuente de ingresos “ilícitos” de la delincuencia, por detrás del tráfico de drogas, aportando anualmente a los tratantes 32.000 millones de Euros.

En conclusión, las principales organizaciones dedicadas a combatir la trata de personas a nivel mundial coinciden en que la explotación sexual es la finalidad de la trata que más víctimas registra y en que mujeres y niñas son sus principales víctimas. Además, ponen de manifiesto que la trata de seres humanos constituye una fuente de enormes beneficios para la delincuencia a nivel mundial, que ha adquirido grandes dimensiones y que alimenta la demanda generada por la población de países ricos mediante la captación de las víctimas más vulnerables en países pobres.

En España, también conscientes de que un mejor conocimiento de las características y dimensiones de la trata de seres humanos permite establecer prioridades y objetivos realistas en la prevención y lucha contra este delito, se presta especial atención a la obtención de información sobre la trata de seres humanos.

Además, teniendo en cuenta la magnitud de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en nuestro país, se considera necesario analizar en particular estas situaciones, para lo que resulta imprescindible tener un conocimiento de los contextos de prostitución existentes en España, pues la prostitución es el principal destino de las víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Por ello, se presentan a continuación los datos obtenidos en relación a la trata con fines de explotación sexual en relación con los siguientes aspectos:

- a) El contexto de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual: datos sobre la prostitución en España.
- b) La magnitud de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual: datos sobre detección e identificación de posibles víctimas.
- c) La protección de las víctimas: asistencia y actuaciones específicas con las víctimas extranjeras en situación irregular.

- d) La investigación y persecución del delito: actuación policial y respuesta penal.

### a. El contexto de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual: datos sobre la prostitución en España

Según las estimaciones realizadas por EUROPOL, la trata de seres humanos constituye una de las principales fuentes de ingresos “ilícitos” de la delincuencia, la segunda por detrás del tráfico de drogas. La Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012 – 2016) recoge la estimación de los beneficios generados por la trata de seres humanos en 31.600 millones de euros anuales, realizada por la Organización Internacional del Trabajo.

Por su parte, el Centro de Inteligencia contra la Crimen Organizado (CITCO), del Ministerio del Interior, en el “Informe de Situación de la Trata de seres humanos con fines de explotación sexual en España” correspondiente a 2012, tras reconocer que el impacto del volumen económico que representan las diversas actividades relacionadas con el sector de la prostitución permanece desconocido, ha estimado que los ingresos relacionados con la prostitución podrían alcanzar en torno a los 3.024 millones de euros anuales. Debe tenerse en cuenta que la prostitución es el principal destino de las víctimas de la trata con fines de explotación sexual en nuestro país, siendo los contextos de prostitución y las actividades relacionadas con el comercio sexual el ámbito en el que se realizan las investigaciones que llevan a la detección de situaciones de trata con fines de explotación sexual.

Más recientemente, como consecuencia de la petición realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo a la Comisión Europea, que establece una obligación a todos los Estados miembros de incorporar a la estimación de su Renta Nacional Bruta los flujos provenientes de actividades ilegales antes de finalizar el mes de septiembre de 2014, el Instituto

Nacional de Estadística (INE), en las operaciones "Contabilidad Nacional de España. Base 2010", ha incorporado estimaciones de las actividades ilegales más significativas en España, entre las que se encuentra la prostitución.

Según la estimación realizada, las actividades ilegales suponen un 0,87% del Producto Interior Bruto (PIB), representando la prostitución un 0,35% del total del PIB, lo que supone aproximadamente 3.700 millones de euros.

Para la realización de estas estimaciones, el INE ha señalado que se han seguido las metodologías y procedimientos establecidos por EUROSTAT, consultando estudios académicos y científicos, tanto privados como públicos, nacionales e internacionales a los que, en el caso de la prostitución, se han sumado los informes de situación sobre la trata de seres humanos con fines de explotación sexual realizados por el Ministerio del Interior, los informes de seguimiento del plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual llevados a cabo por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y encuestas de hábitos sexuales (Encuesta de hábitos sexuales del INE, Encuesta Nacional de Salud Sexual del Ministerio de Sanidad), así como información de contraste a partir de encuestas cualitativas en las que han participado expertos tanto de la Administración como de las asociaciones relacionadas con estos colectivos.

De acuerdo con este dato y, tal y como se ha señalado, la obtención de información concreta sobre la situación de la prostitución en España resulta un paso fundamental para garantizar un mayor conocimiento de las dimensiones de la trata con fines de explotación sexual y para tener una idea clara de los beneficios que genera y de a quiénes beneficia.

A este respecto, es importante poner de manifiesto que la prostitución no ha sido contemplada por el ordenamiento jurídico español,

salvo en relación con su conexión con diversas conductas tipificadas en el Código Penal: prostitución coactiva, explotación de la prostitución ajena, explotación sexual, delitos contra los derechos de trabajadores extranjeros, trata de seres humanos, tráfico de inmigrantes, delitos contra la libertad sexual, blanqueo de dinero, etc.

La relación de la prostitución con ciertas conductas delictivas, unida a las características de clandestinidad y consiguiente invisibilidad, así como la estigmatización y la situación de exclusión social en que se encuentran las personas en situación de prostitución, dificulta en gran medida la obtención de datos, sin que existan hasta el momento estadísticas oficiales al respecto.

No obstante, podemos encontrar aproximaciones y orientaciones cualitativas y metodológicas de análisis y diagnóstico de la situación, realizadas por entidades públicas y privadas, que nos permiten hacernos una idea sobre sus dimensiones, pero que al mismo tiempo han dado lugar a cifras muy dispares, algunas de las cuales han sido utilizadas, con el paso del tiempo, como datos oficiales sobre prostitución.

Por ello, se ha optado por destacar la estimación hecha desde el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), pues dispone de una base de datos específica en materia de trata de seres humanos, que se alimenta de la información remitida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En este sentido, el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CITCO), en el informe de situación de la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual correspondiente a 2012, en base a la información policial recogida en los últimos años y con la perspectiva económica que genera la industria del sexo, realiza una estimación del número de mujeres en situación de prostitución en España, señalando que éste es de aproximadamente 45.000.

En cuanto a las características de quienes se encuentran en situación de prostitución y quienes compran sexo, el Informe de la Ponencia sobre prostitución en España (154/9), aprobado en sesión de 13 de marzo de 2007, pone de manifiesto que *“la prostitución en nuestro país, desde el punto de vista de la demanda, se caracteriza porque mayoritariamente los compradores de prostitución son varones y la oferta es de mujeres extranjeras muchas de ellas en situación de inmigración ilegal [...]”*. Asimismo, se indica que *“la prostitución tiene un fuerte componente diferencial de género porque los demandantes son mayoritariamente varones, un total de 99,7 % (según un reciente estudio sobre la sección “contactos” de diferentes diarios nacionales) y las personas en situación de prostitución son mayoritariamente mujeres con graves problemas económicos”*.

## b. La magnitud de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual: datos sobre detección e identificación de posibles víctimas

La detección de situaciones de trata es un paso fundamental en el proceso de identificación de posibles víctimas, ya que favorece su acceso a los recursos de atención especializados y a la protección adecuada, una vez determinada la existencia de indicios razonables en un proceso de identificación formal realizado por la autoridad policial competente.

Tal y como se recoge en el apartado V del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, la detección de posibles víctimas se produce, en la mayoría de los casos, como consecuencia de investigaciones llevadas a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

No obstante, también se pueden detectar situaciones de trata como consecuencia de una inspección de trabajo, en el momento de entrada en el país o bien cuando una supuesta víctima entra en contacto con

una organización, pública o privada, como consecuencia del acceso a un servicio sanitario, social, educativo, o bien tras el contacto con un dispositivo de información (unidades móviles o servicios de atención telefónica).

Teniendo en cuenta que la prostitución constituye el principal destino de las víctimas de la trata con fines de explotación sexual, una de las vías de detección de posibles situaciones de trata son las inspecciones en lugares en los que se ejerce la prostitución. A este respecto, el último Informe de la situación de la trata de seres humanos realizado por el CITCO, correspondiente a 2014 destaca la realización de 2.962 inspecciones, continuando con el aumento de la actividad inspectora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la detección de posibles situaciones de trata de seres humanos y de explotación sexual iniciado en 2010 (en 2009 el número de inspecciones fue de 885).

Durante las inspecciones realizadas en 2014 se detectó a un total de 13.983 personas en riesgo de encontrarse en situación de trata de seres humanos y/o de explotación sexual (13.159 personas en situación de riesgo, en 2013). Al igual que en años anteriores, el informe de 2014 señala que las personas en riesgo son en su mayoría mujeres de nacionalidad rumana (seguida de la española, dominicana, brasileña, colombiana y paraguaya), en situación regular en España y detectadas en “clubes de alterne con plaza”.

En relación con la edad, se pone de manifiesto una disminución de la edad de las mujeres en riesgo, ya que la mayoría se encuentran en la franja de edad que abarca de los 23 a los 32 años. También se detectó a 6 menores de edad, de Bulgaria (1), España (2), Paraguay (1) y Rumanía (2).

En cuanto al número de víctimas identificadas formalmente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con los datos aportados en el informe anual presentado por el CITCO, en 2014

se ha identificado a un total de 900 víctimas (1.180 en 2013), 153 de trata de seres humanos con fines de explotación sexual (264 en 2013) y 747 víctimas de explotación sexual. Entre las víctimas identificadas había 17 menores de edad.

La variación respecto del número de víctimas identificadas en 2013, podría tener su explicación, según el CITCO, en la labor preventiva realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que podría estar generando una mayor ocultación de estas actividades delictivas y, por tanto de sus víctimas, al margen de los clubes de alterne.

Las víctimas de trata de seres humanos identificadas son mayoritariamente mujeres procedentes de Rumanía y, en menor medida, de Nigeria y Bulgaria, y en situación regular en España. Destaca la disminución en la edad media de las víctimas identificadas, cada vez más jóvenes, que en su mayoría no superan los 22 años. Además, entre las víctimas identificadas en 2014, 7 eran menores de edad (4 españolas).

Por su parte, las entidades beneficiarias de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de proyectos de atención a mujeres víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas, convocadas anualmente por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, constituyen una valiosa fuente de información acerca de las mujeres que se encuentran en nuestro país en una posible situación de trata con fines de explotación sexual.

De acuerdo con la información proporcionada por dichas organizaciones, en 2014 se observaron signos de explotación sexual o de trata con fines de explotación sexual en 10.091 mujeres (3.419 de trata con fines de explotación sexual y 7.482 de explotación sexual), un número muy similar al de 2013 en el que las organizaciones indicaron que atendieron a 10.062 mujeres que presentaban indicios de trata con fines de explotación sexual (3.978) o de explotación sexual (6.084).

Las edades de las posibles víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual atendidas por estas organizaciones, se concentran en un 80% en las franjas de 18 a 25 años y de 26 a 35 (aproximadamente el 40% en cada una de las franjas), indicando las organizaciones que alrededor del 1% (31 víctimas en 2014 y 54 en 2013) eran menores de edad.

En cuanto a la nacionalidad, Rumania es, al igual que en 2013, el país con mayor número de posibles víctimas (el 32%), seguida de Nigeria, país de origen del 27% de las mujeres que presentan indicios de trata con fines de explotación sexual y, en menor medida República Dominicana (5%), Brasil (5%), Bulgaria (4%) y Paraguay (4%).

### c. La protección de las víctimas: asistencia y actuaciones específicas con las víctimas

El principal objetivo perseguido con la ratificación del Convenio de Varsovia es la mejora de la protección de las víctimas y la garantía de su acceso a recursos y servicios especializados. Para ello, junto a la modificación del panorama legislativo español y la elaboración del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de seres humanos, se han puesto en marcha a lo largo de los últimos años diversas actuaciones dirigidas a la consecución de dicho objetivo y a la recogida de información sobre la protección y atención dispensada a las víctimas de trata.

De conformidad con la información facilitada por las organizaciones especializadas, en 2014 atendieron a 299 mujeres que contaban con la identificación formal de la autoridad policial competente (con independencia del año en que se produjo la identificación).

No obstante, la labor de estas organizaciones especializadas va más allá de la intervención con las víctimas identificadas formalmente, ya que realizan una importante labor de acercamiento esencial

para la mejora de la detección de posibles víctimas, proporcionando un espacio de confianza y los recursos necesarios para su atención integral, entre otros, alojamiento seguro, atención sanitaria, atención psicológica, atención psiquiátrica, otros recursos sociales, educativos y de formación, así como recursos para la inserción sociolaboral, de asistencia jurídica, de interpretación o para facilitar el retorno voluntario.

Así, en 2014, realizaron 67.736 contactos con mujeres en situación de riesgo, a través de los diferentes dispositivos de acercamiento a posibles víctimas (unidades móviles, líneas telefónicas, visitas a pisos y locales, etc.). Destaca el elevado número de los contactos con mujeres que se encuentran en pisos y locales (27.266), así como a través de las líneas de atención telefónica (8.832).

También, en 2014, llevaron a cabo 33.251 acciones de asesoramiento o información y se proporcionó atención específica a 28.310 mujeres, tanto contactadas a través de dispositivos propios, como derivadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad y por otras entidades y servicios.

En concreto, las entidades prestaron asistencia específica en los siguientes ámbitos:

- Alojamiento de 584 usuarias.
- Atención social en 15.361 ocasiones.
- Asistencia psicológica en 1.504 ocasiones.
- 5.467 actuaciones para la asistencia sanitaria.
- Asesoramiento jurídico en 4.551 ocasiones.
- 1.920 servicios de interpretación.
- 2.086 acciones formativas.
- Asesoramiento y acompañamiento para la inserción sociolaboral en 1.778 ocasiones.

Por último, las organizaciones han acompañado a 289 mujeres, 27 de ellas menores de edad (9%), en la denuncia de su situación de trata con fines de explotación sexual.

Además de la convocatoria de subvenciones destinada específicamente a la atención especializada a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, financia, con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), programas para la asistencia y protección de víctimas de trata y de explotación sexual, incluida la atención a víctimas de explotación sexual infantil, realizados por Organizaciones no Gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro.

También el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha incorporado en sus Programas cofinanciados por el Fondo europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), prioridades para el desarrollo de programas dirigidos a la acogida integral de víctimas de trata de seres humanos, la sensibilización, la creación de redes de apoyo y otras actuaciones dirigidas a la erradicación de la trata con fines de explotación laboral o sexual.

Desde la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género se realiza, además, el seguimiento de los recursos existentes para la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, con la finalidad de contar con una Guía de Recursos actualizada semestralmente. (<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/homel.htm>)

A este respecto, en marzo de 2015, según los datos recabados por la Delegación del Gobierno de las distintas organizaciones y administraciones que disponen de servicios de atención especializados, se encuentran a disposición de las posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual los siguientes recursos:

RECURSOS CON ALOJAMIENTO	TOTAL RECURSOS ALOJAMIENTO (pisos, centros de acogida, etc.)	PLAZAS	PLAZAS DE ALOJAMIENTO PARA MENORES
	42	389	7
OTROS RECURSOS	ATENCIÓN AMBULATORIA (locales)	UNIDADES MÓVILES	RECURSOS CON ALOJAMIENTO QUE CUENTAN CON LÍNEA TELEFÓNICAS DE ATENCIÓN 24 H
	125	75	38

Fuente: DGVG.

En relación con el retorno de las víctimas a su país de procedencia, tanto para ellas como para sus hijos menores o con discapacidad, cuando lo soliciten voluntariamente, la gestión del mismo y la asistencia necesaria a la víctima está siendo facilitada por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de su inclusión en un programa de retorno voluntario de atención social destinado a inmigrantes en situación de vulnerabilidad financiado con el apoyo del Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

De acuerdo con la información proporcionada por esta entidad, anualmente se están realizando entre 10 y 20 retornos voluntarios a través de los programas subvencionados por la Dirección General de Migraciones, generalmente gestionados por organizaciones especializadas en el acompañamiento a víctimas de trata de seres humanos.

Por su parte, las organizaciones han señalado que, en 2014 se derivó, para su retorno voluntario a 41 posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual (49 mujeres en 2013). En este caso, se ha de tener en cuenta que el retorno no necesariamente se realiza en el año en el que se ha señalado, por lo que la cifra no siempre coincide con el número de retornos realmente realizados en el año.

En este ámbito merece también especial consideración la existencia de proyectos de reintegración de víctimas en el país de origen llevados a cabo por distintas organizaciones.

En aplicación de la legislación de extranjería desde su reforma en 2009, cuando se estima que existen motivos razonables para creer que una persona extranjera en situación irregular ha sido víctima de trata de seres humanos, se le ofrecerá un periodo de restablecimiento y reflexión, durante el que se le facilitarán los medios necesarios para su recuperación física, psicológica y emocional, así como la separación de la influencia de los presuntos tratantes, de manera que pueda tomar una decisión meditada y sopesada de colaborar o no con las autoridades en la investigación y persecución de los autores del delito.

Los datos aportados por el Ministerio del Interior (CITCO) en relación con el ofrecimiento del periodo de restablecimiento y reflexión, indican lo siguiente:

- En 2013, 91 de las 264 víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual identificadas eran extranjeras en situación irregular (el 34%), a todas ellas se les ofreció el periodo de restablecimiento y reflexión.
- De las 153 víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual identificadas en 2014, 39 eran extranjeras en situación irregular (el 25%). También a todas ellas se les ha ofrecido el periodo de restablecimiento y reflexión.

Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de enero, se está procediendo a la concesión de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales tanto en atención a la cooperación de la víctima en la investigación o las acciones penales, como en atención a su situación personal, habiendo concedido:

- 12 autorizaciones concedidas en 2013 por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad social, en atención a su situación personal y 11 autorizaciones en 2014.

- 20 autorizaciones en 2013 y 20 en 2014, concedidas por la Secretaría de Estado de Seguridad, del Ministerio del Interior, en base a la colaboración con la investigación.

#### d. La persecución del delito: actuación policial y respuesta penal

Junto a la protección de las víctimas, las políticas de lucha contra la trata con fines de explotación sexual persiguen la máxima eficacia en la persecución del delito y la condena a los delincuentes, con la puesta en marcha de medidas legislativas y procedimentales dirigidas a su consecución.

En relación las actuaciones policiales llevadas a cabo en relación a la investigación del delito, el último Informe de la situación de la trata de seres humanos realizado por el CITCO, correspondiente a 2014, indica que en ese año se realizaron 270 Atestados policiales (75 de Trata con fines de explotación sexual y 195 de Explotación sexual), realizando actuaciones contra 9 organizaciones criminales y 36 grupos criminales vinculados con la trata de seres humanos y contra 7 organizaciones criminales y 11 grupos criminales relacionados con la explotación sexual.

De las 561 personas detenidas, 201 lo fueron por trata de seres humanos y 360 por explotación sexual, siendo los detenidos por trata principalmente de nacionalidad rumana, seguidos de personas de nacionalidad española y nigeriana.

PERSECUCIÓN DEL DELITO						
AÑO	VÍCTIMAS IDENTIFICADAS		ATESTADOS POLICIALES		DETENIDOS	
	TSH EXPLOTACIÓN SEXUAL	SÓLO EXPLOTACIÓN SEXUAL	TSH EXPLOTACIÓN SEXUAL	SÓLO EXPLOTACIÓN SEXUAL	TSH EXPLOTACIÓN SEXUAL	SÓLO EXPLOTACIÓN SEXUAL
2013	264	916	97	191	345	408
2014	153	747	75	195	201	360

Fuente: CITCO

Por otra parte, según la información proporcionada por el Fiscal de Sala de Extranjería para la elaboración del presente Plan en materia exclusivamente de trata con fines de explotación sexual, se destaca lo siguiente:

- Durante el año 2014 la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado ha abierto 154 Diligencias de Seguimiento especial de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, habiendo archivado otras 2.
- Se ha detenido o imputado a un total de 698 personas, 482 europeas (141 mujeres y 341 hombres), 64 asiáticas (43 mujeres y 21 hombres), 82 africanas (37 mujeres y 45 hombres) y 70 americanas (48 mujeres y 22 hombres).
- En las diligencias tramitadas se ha reseñado a 1.548 víctimas de trata de seres humanos. De ellas, se considera que 509 son potenciales víctimas, 727 se consideran personas en situación de riesgo y 192 fueron identificadas como víctimas de trata de seres humanos al concurrir los indicadores suficientes en esta fase inicial.
- De las 192 víctimas identificadas 133 son europeas, 37 africanas, 19 americanas y 2 asiáticas.
- El número de escritos de acusación en relación con la trata con fines de explotación sexual formulados en 2014 ascendió a 28, con 98 acusados y 87 víctimas, todas ellas mujeres, incluidas 6 víctimas menores de edad.
- En el año 2014 se han comunicado 15 sentencias –7 de ellas absolutorias– por delitos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Además se han dictado otras 10 sentencias (nueve condenatorias y 3 absolutorias) en la que se enjuiciaban episodios de trata de seres humanos realizados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo artículo 177 bis CP. La nacionalidad de los condenados es fundamentalmente nigeriana, rumana y española.

DILIGENCIAS DE SEGUIMIENTO ESPECIAL DE TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

ABIERTAS	ARCHIVADAS	PERSONAS INVESTIGADAS	VÍCTIMAS CONTABILIZADAS EN FISCALÍA	ORGANIZACIONES CRIMINALES
154	2	698	1.428	7

VÍCTIMAS RESEÑADAS

PROCEDENCIA	POTENCIALES		EN RIESGO		IDENTIFICADAS		TOTALES	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
ÁFRICA (1)	34	22	99	31	53	37	186	90
AMÉRICA (2)	273	245	208	212	44	19	525	476
ASIA (3)	13	49	167	134	20	2	200	185
EUROPA (4)	225	161	344	350	74	133	637	644
SIN DEFINIR NACIONALIDAD	=	32	=	0	=	1	=	33
TOTALES	545	509	818	727	185	192	1.548	1.428

De los datos disponibles en materia de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, se puede **concluir** que, tanto en el ámbito nacional como a nivel internacional, se está realizando un gran esfuerzo y se ha producido un importante avance en la obtención de datos.

Este esfuerzo en materia de datos estadísticos, se ha caracterizado por la recogida de información más allá de las actuaciones policiales y judiciales, consiguiendo un mayor conocimiento del perfil de las víctimas de la trata, su procedencia, edad y sexo, y sus necesidades de atención y protección. Esta mejora en la información permite, por una lado, un mejor conocimiento de las situaciones de trata, que tan difíciles son de detectar, para una mejor identificación y consiguiente

acceso a los recursos de asistencia y protección, y por otro lado, una mayor adecuación de los recursos que se ponen a su disposición.

No obstante, en el proceso de mejora del conocimiento de la trata hay que valorar determinados obstáculos, que obligan a realizar continuas modificaciones en la estrategia para la obtención de información. Entre ellos, destacan los siguientes aspectos:

- Falta de armonización de las definiciones y normas en los distintos países, así como de los indicadores que determinan la condición de víctima, lo que dificulta la comparación de datos a nivel internacional.

Este proceso se ha puesto en marcha en el ámbito de la Unión Europea, pero no ha concluido.

- Las propias características del delito, que se va transformando en función de las necesidades para obtener un beneficio económico, acomodándose a la demanda y esquivando la persecución del delito, lo que genera una enorme dificultad para la comparación de los datos de un año a otro.
- La falta de integración de los datos procedentes de los distintos actores que intervienen en estas situaciones en una única base de datos. En el seguimiento de la trata de seres humanos resulta imprescindible la coordinación de las distintas administraciones, instituciones y organizaciones, públicas y privadas, que intervienen a diferentes niveles territoriales y la realización de un análisis exhaustivo de los datos de que dispone cada una de ellas, con la finalidad de que éstos no se duplique, sean lo más acordes posible con la realidad y se integren en una única base de datos.

En conclusión, la obtención de información estadística fiable es uno de los aspectos esenciales para la planificación de estrategias adecuadas y eficaces, constituyendo, a pesar de los avances logrados, uno de los retos principales.

## 4.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LUCHA CONTRA LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Este apartado es fruto de un proceso participativo, en el que han intervenido los Ministerios competentes en la materia, las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), las organizaciones especializadas, a través de las entidades representadas en el Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual, y la Fiscalía General del Estado. Asimismo se han tomado en consideración las evaluaciones e informes elaborados por organismos nacionales e internacionales:

- **Las conclusiones de la evaluación del Plan 2009-2012.** El informe final de seguimiento del Plan 2009-2012 se anexa al presente documento (Anexo I) y en él se señalan, entre otros aspectos, los siguientes:
  - La mejora de los procesos de colaboración y comunicación entre instituciones públicas y privadas y el avance en la realización de una intervención de carácter integral.
  - La mejora de la protección de las víctimas y en la persecución del delito, como consecuencia de las importantes reformas legales emprendidas, así como la formalización de procedimientos, a través del establecimiento de instrucciones y protocolos, y la especialización de profesionales.
  - El aumento de la información y los datos relativos a la trata de seres humanos, que ha resultado fundamental en el proceso de elaboración del presente Plan. No obstante, sigue siendo necesario intensificar las actuaciones en este ámbito para garantizar la recogida de datos estadísticos fiables.

- El impulso de la sensibilización social en la materia, si bien se indica la necesidad de seguir avanzando en aspectos dirigidos a desincentivar la demanda y a favorecer la prevención y detección temprana de situaciones de trata.
- **Las observaciones y recomendaciones realizadas por las organizaciones integrantes del Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual y por las Comunidades Autónomas**, en relación con las necesidades y retos detectados en el desarrollo de las actividades relacionadas con su ámbito de actuación, destacando las siguientes:
  - En el ámbito de la sensibilización, se señala el abordaje de la demanda y en la regulación y control de los anuncios de comercio sexual en prensa escrita e internet.
  - La importancia de mejorar la información mediante el refuerzo de los mecanismos de recogida de datos estadísticos y la coordinación para la obtención de información, así como la realización de estudios que permitan conocer la dimensión de la trata y la explotación sexual en nuestro país.
  - La necesidad de abordar las situaciones de mayor vulnerabilidad, con especial atención al sexo y la edad de las víctimas de trata y, en particular, se pone de manifiesto la importancia de establecer mecanismos y herramientas para la detección, identificación y correcta derivación de las víctimas menores de edad, así como medidas para garantizar la coordinación entre las instituciones públicas y privadas, a nivel estatal y autonómico en relación a la atención y protección de las víctimas y en aras de garantizar su movilidad.
  - La mejora de la asistencia y protección a las víctimas a través de la revisión de los procedimientos de manera

que la víctima se convierta en el elemento central frente a otras prioridades como el control de la inmigración irregular o la persecución del delito.

Asimismo, se recomienda la definición de un catálogo de derechos de las víctimas de trata y una mejor implementación de los instrumentos legales establecidos para la protección de las víctimas (periodo de restablecimiento y reflexión, concesión de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales).

- La necesidad de avanzar en la coordinación con las Comunidades Autónomas en el ámbito de la asistencia y protección de las víctimas y, en particular, de las víctimas menores de edad, así como con la administración local en relación con las ordenanzas de seguridad y convivencia ciudadana que contienen previsiones en relación con la utilización del espacio público para el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales.
  - El estudio de la posibilidad de adoptar medidas legislativas para tipificar como delito la demanda de servicios sexuales que se nutran de la trata de mujeres y niñas.
  - La revisión del sistema de funcionamiento del Foro social contra la trata con fines de explotación sexual como mecanismo de participación y cooperación entre las Administraciones Públicas y las organizaciones especializadas.
- **Las conclusiones del informe elaborado por la oficina del Defensor del Pueblo** en su monográfico “Víctimas Invisibles: la trata de seres humanos en España”, de la evaluación realizada por el **Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos (GRETA) del Consejo de Europa y de los informes TIP (Trafficking in Persons) del Departamento de Estado de los Estados Unidos:** Todos ellos, si bien coinciden en destacar los avances logrados

en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual en España en un breve periodo de tiempo, contemplan como aspectos susceptibles de mejora, los siguientes:

- Seguir reforzando el enfoque de los derechos humanos frente a los objetivos de carácter policial y de extranjería.
- Designar un coordinador o relator nacional, clave para garantizar una asistencia integral y multidisciplinar, tal y como exige el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril.
- Intensificar las actuaciones de prevención de la trata, en especial, la puesta en marcha de medidas para desincentivar la demanda, tanto en relación con la trata con fines de explotación sexual, como en otros ámbitos (agricultura, industria textil, servicio doméstico, construcción y hostelería).
- Revisar la protección ofrecida tanto en el sistema de extranjería como en relación a la protección internacional. Asimismo, se insiste en la especial atención que debe prestarse a la identificación, asistencia y protección de las víctimas menores de edad.
- Seguir avanzando en materia de coordinación y cooperación interinstitucional, especialmente en la cooperación con las CCAA, pues no se garantiza suficientemente el seguimiento de las actuaciones en los territorios.
- Definir procedimientos de colaboración y participación de las organizaciones especializadas en la intervención con las víctimas, incluyendo su participación en los procesos de identificación y en la valoración de la concesión de los periodos de restablecimiento y reflexión.

- Integrar los datos procedentes de las distintas instituciones y actores. Se considera que hay todavía mucho camino por andar, pues en la actualidad coexisten múltiples fuentes de datos (policía, CCAA, ONG, etc.) que no están comunicadas y que arrojan datos dispares. En cuanto a la única fuente oficial (CITCO), se considera que dado que la fuente de información son exclusivamente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, será necesaria la recogida de datos de diversas fuentes y su sistematización para que sean más fiables.
- Realizar investigaciones y estudios complementarios, en especial en relación con las víctimas menores de edad.

# 5

## PLAN DE ACCIÓN

### 5.1. FUNDAMENTO DEL PLAN DE ACCIÓN

La eficacia en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual requiere una acción conjunta de una multiplicidad de actores en torno a la víctima. Partiendo de este objetivo, se presenta, a continuación, un Plan de Acción asentado en torno a siete pilares:

- **Enfoque de derechos humanos.** Es el elemento central del Plan, pues la trata de seres humanos supone una grave violación de los derechos humanos, que requiere el desarrollo de actuaciones dirigidas a garantizar la protección de los derechos de las víctimas. Para ello, resulta fundamental el desarrollo de actuaciones que apoyen su asistencia y recuperación, lo que a su vez requiere la implantación de mecanismos adecuados de detección y derivación, destacando la importancia de poner en marcha protocolos específicos para abordar adecuadamente las situaciones de mayor vulnerabilidad.
- **Enfoque de género.** Complementariamente al anterior, es otro aspecto fundamental del Plan, pues la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual constituye una forma de violencia contra la mujer, consecuencia de la construcción social tanto en los países de origen como de destino, que

coloca a las mujeres en una posición de desigualdad frente a los hombres. En consecuencia, debe realizarse una labor de prevención y sensibilización que incida sobre las causas de la trata.

Las acciones de prevención dirigidas a producir un cambio del modelo social y cultural requieren un trabajo de información y sensibilización en origen, para evitar la captación de potenciales víctimas, y la sensibilización social para la prevención de la trata en los países de destino, de manera que se reduzca la demanda de los servicios que se nutren de la trata de seres humanos.

- **Primacía del interés superior del menor.** La situación de vulnerabilidad de las niñas frente a la trata con fines de explotación sexual, requiere tomar en consideración sus necesidades específicas derivadas tanto de la edad como de su situación de trata de seres humanos.

Así, las víctimas menores de edad requieren la adopción de medidas de asistencia, apoyo y protección adecuadas a su condición de especial vulnerabilidad. Éstas se concederán en el interés superior de las víctimas, lo que implica que se deberá tener en cuenta su edad, su grado de madurez y su opinión. Asimismo, deberán estar centradas en su recuperación física y psicosocial, su educación y en encontrar una solución duradera a su caso.

Se presumirá la minoría de edad en caso de duda.

- **Mejora del conocimiento de las situaciones de trata con fines de explotación sexual.** La obtención de información fiable acerca de las situaciones de trata con fines de explotación sexual, debe ser la base de la definición de estrategias adecuadas y eficaces para combatir la trata de seres humanos.

En el ámbito de la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, diferentes organizaciones han iniciado la

recogida de la información a partir de los datos obtenidos en su ámbito de actuación que, en colaboración con la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, están siendo sistematizados con la finalidad de mejorar en el conocimiento de la materia.

No obstante, la coordinación y colaboración para la obtención de información fiable a partir de las distintas fuentes de datos constituye una prioridad de este Plan. Dicha información deberá complementarse además con los datos obtenidos de instituciones y administraciones a nivel autonómico y local, así como con la información resultante del estudio sociológico de la trata con fines de explotación sexual.

- **Las víctimas protagonistas de todo el proceso:** La planificación y programación de las políticas públicas para combatir la trata con fines de explotación sexual debe situar a las víctimas en el centro de cualquier acción que se pretenda llevar a cabo, tanto las dirigidas a la protección de las víctimas, como las centradas en la prevención y en la investigación y persecución del delito.
- **Persecución del delito.** La investigación y enjuiciamiento del delito de trata de seres humanos constituye una de las prioridades de la acción contra la trata, al mismo tiempo que resulta una labor muy compleja, al tratarse de un delito que traspasa fronteras. Por ello, ha recibido una especial atención en los últimos años, en particular en España con la reforma de la legislación penal que, unida a una mayor especialización de los profesionales del ámbito policial y judicial, está permitiendo avanzar en la persecución del delito.

No obstante, según se indica en la Estrategia de la UE contra la trata de seres humanos (2012-2016), el número de condenas por el delito de trata en Europa sigue siendo bajo, por lo que se plantea la necesidad de reforzar la persecución del delito también en el ámbito de actuación de este Plan. En

consecuencia, además de continuar garantizando la correcta aplicación de la legislación penal, mediante la promoción de medidas dirigidas a favorecer la especialización y formación en el ámbito policial y judicial, se incorporan medidas dirigidas a avanzar en aspectos concretos que pueden mejorar la lucha contra este delito. En concreto, se plantea la necesidad de mejorar en la investigación patrimonial y en la incautación de los bienes y productos procedentes del delito, no sólo mediante una mayor especialización de profesionales, sino también mediante la adaptación de la legislación penal referida al comiso de bienes y productos de la trata (art. 127 CP y siguientes).

- **Enfoque integral, cooperación y participación.** La estrategia para combatir la trata de seres humanos requiere la participación de todos los actores que intervienen en estas situaciones, entre los que se encuentran instituciones públicas y privadas y las organizaciones especializadas de la sociedad civil, por tanto, exige el diseño de una política integral y multidisciplinar.

De acuerdo con este objetivo, el presente Plan de acción plantea la necesidad de continuar trabajando en el impulso de espacios de coordinación y cooperación de los distintos agentes públicos y privados, así como en el establecimiento y formalización de protocolos de coordinación y derivación, garantizando, en especial, la coordinación con las organizaciones que proporcionan servicios de atención especializados. Asimismo, resulta fundamental la búsqueda de vías de colaboración a distintos niveles territoriales.

## 5.2. LA SUBCOMISIÓN PARA EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

El 20 de diciembre de 2013 se constituyó, el Seno de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, una Subcomisión para el análisis y estudio de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, con la finalidad de recoger propuestas para la mejora de las políticas dirigidas a luchar contra la trata de seres humanos y a asistir y proteger a sus víctimas. A la Subcomisión se le encomendó:

1. Analizar la situación de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.
2. Estudiar las deficiencias que nos encontramos en todo el territorio español para la lucha efectiva contra este hecho deplorable e inhumano.
3. Analizar el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual (2009-2012).
4. Proponer las mejoras que es necesario introducir en el plano asistencial para garantizar la protección de las víctimas de trata, así como las medidas que es necesario implementar para acabar en España con estas prácticas, que son consideradas la “esclavitud del siglo XXI”.
5. Emitir un informe y dictamen y dar traslado del mismo al Gobierno con el fin de mejorar las políticas dirigidas a luchar contra la trata de seres humanos y a asistir y proteger a sus víctimas.

Dado que la citada Subcomisión tenía prevista la propuesta de mejoras que es necesario introducir en el plano asistencial para garantizar la protección de las víctimas de trata, así como las medidas que es necesario implementar para acabar en España con estas prácticas, que son consideradas la “esclavitud del siglo XXI”, el presente

Plan tomará en consideración en sus revisiones anuales, en la medida de lo posible, los objetivos y actuaciones derivadas de las propuestas y recomendaciones resultantes del análisis realizado en ella.

Asimismo, el informe emitido por dicha Subcomisión se incorpora como Anexo II al presente Plan.

### 5.3. OBJETIVOS DEL PLAN

Siguiendo la estructura establecida en la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012 – 2016), que constituye el instrumento de la Comisión Europea elaborado para dar cumplimiento a las previsiones recogidas en la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, se presenta un Plan de Acción estructurado en 10 objetivos específicos y 135 medidas, distribuidas en las siguientes prioridades:

#### PRIORIDAD 1. Refuerzo de la prevención y la detección de la trata

El establecimiento de mecanismos dirigidos a favorecer la prevención de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual constituye una clara prioridad de este Plan, pues evitar las situaciones de trata disminuye el número de víctimas y evita dedicar recursos a su recuperación.

Por ello, sin perjuicio de la importancia de las medidas dirigidas a combatir las situaciones de desigualdad y discriminación que hacen a las personas vulnerables a la trata, el presente Plan ha definido una serie de medidas destinadas a favorecer un mayor conocimiento y sensibilización acerca de estas situaciones, que permita reducir la demanda de servicios relacionados con este delito, con el fin de evitar la captación de víctimas para su explotación sexual.

Asimismo, se insiste en el trabajo con los medios de comunicación, para favorecer la eliminación de estereotipos y contenidos sexistas, tomar conciencia de que la explotación sexual y la trata con fines de explotación sexual atentan contra los derechos humanos, promover buenas prácticas en el tratamiento de la información e incorporar contenidos relacionados con la trata.

Por otra parte, junto con la prevención de las situaciones de trata, el acceso de las víctimas a la protección y asistencia para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, es el elemento central de la estrategia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Para ello, resulta fundamental la localización e identificación de las víctimas, lo que exige la definición de medidas dirigidas a mejorar la detección de las mismas, consistentes tanto en medidas dirigidas a aumentar la información y formación de profesionales que pueden observar indicios de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, como en el fomento de la detección en lugares donde pueden encontrarse posibles víctimas de trata de seres humanos (frontera, centros de migraciones, pisos, etc.).

## PRIORIDAD 2. Identificación, protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos

Tal y como se recoge en el apartado anterior, la recuperación de las víctimas constituye el elemento central del plan y ésta sólo es posible si tras la detección de una posible víctima se activa un proceso adecuado de identificación y derivación a los recursos y servicios especializados.

En este proceso es fundamental garantizar una correcta comunicación entre todos los actores que deben intervenir, con especial atención a la colaboración con las organizaciones especializadas en la asistencia integral a las víctimas, de manera que no se dupliquen

actuaciones y se garantice la correcta información a la víctima sobre sus derechos y el acceso a los recursos especializados de acuerdo a sus necesidades.

Con la finalidad de reforzar los mecanismos de asistencia y protección a las víctimas, además de las reformas legislativas y la puesta en marcha del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de seres humanos, esencial para garantizar la comunicación y coordinación de las administraciones, instituciones y organizaciones que trabajan en la materia, se propone la revisión de procedimientos y el establecimiento de protocolos para atender a situaciones concretas y a colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

### **PRIORIDAD 3. Análisis y mejora del conocimiento para una respuesta eficaz frente a la trata con fines de explotación sexual**

La acción contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual debe acompañarse de acciones dirigidas a mejorar el conocimiento de las situaciones de trata, tanto para favorecer la prevención y la persecución del delito, como la adecuada atención a las víctimas, pues el seguimiento de las actuaciones y políticas en la materia y la obtención de datos fiables resulta fundamental para realizar una buena planificación y para la consecuente eficacia de las políticas de lucha contra la trata de seres humanos.

Por esta razón, se proponen una serie de medidas dirigidas a profundizar en distintos aspectos de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, por un lado, mediante la realización de estudios e investigaciones de diversos elementos de la trata (magnitud, grupos criminales, víctimas, etc.) y, por otro, mediante la mejora de la información estadística, lo que requiere la adopción de medidas de seguimiento de las actuaciones y políticas puestas en marcha en la materia, así como otras en relación con la recogida de datos estadísticos

y de coordinación de las distintas fuentes de datos, de manera que éstos puedan ser comparados y contrastados y se pueda obtener una fotografía de la situación lo más adecuada posible a la realidad.

#### PRIORIDAD 4. Persecución más activa a los tratantes

En la persecución del delito de trata de seres humanos se han dado pasos importantes, no sólo en lo relativo a la modificación de la legislación para favorecer el enjuiciamiento de este grave delito, sino en la configuración de una estrategia para acabar con los tratantes basada en la especialización de los profesionales dedicados a la investigación y al enjuiciamiento de casos de trata.

Siguiendo con esta dinámica, el presente plan integra las medidas para garantizar la continuidad de aspectos fundamentales para el éxito de las operaciones dirigidas a una lucha eficaz contra el delito, como la especialización de profesionales o los recursos dirigidos a mejorar la comunicación y coordinación en los procesos de investigación y persecución penal del delito.

Asimismo, se proponen avances en relación con la investigación patrimonial, en la adopción de medidas para la privación del beneficio económico a los delincuentes y en relación con el refuerzo de los mecanismos de prueba en los procesos penales relativos a la trata de seres humanos.

#### PRIORIDAD 5. Coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil

La mejora de la comunicación y la coordinación es una acción constante y continuada en el desarrollo de las políticas de lucha contra la trata con fines de explotación sexual. En este sentido, se puede afirmar que la prioridad referida a la coordinación y cooperación interins-

titucional es un aspecto transversal al resto de prioridades, pues este Plan configura una acción integral y multidisciplinar que incorpora a múltiples actores con responsabilidades diversas y en cuya actuación se debe garantizar la no duplicidad de esfuerzos y la mayor coherencia y operatividad posible.

El esfuerzo de coordinación y cooperación interinstitucional emprendido se refuerza con medidas dirigidas, por un lado, a la consolidación de los mecanismos de comunicación e intercambio de información puestos en marcha y, por otro, con la promoción de nuevos espacios de colaboración a distintos niveles territoriales, destacando la colaboración en el ámbito internacional y local.

#### 5.4. MEDIDAS DEL PLAN

A continuación se presentan las medidas del Plan organizadas en función de los objetivos específicos a los que pretenden dar cumplimiento, con indicación para cada una de ellas tanto de las instituciones y unidades administrativas competentes para implementarlas como de aquellas otras entidades que podrían colaborar en su ejecución. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de contar en su planificación y ejecución con las entidades especializadas en la atención a las víctimas, siempre que resulte procedente.

## PRIORIDAD 1: REFUERZO DE LA PREVENCIÓN Y DE LA DETECCIÓN DE LA TRATA

### OBJETIVO ESPECÍFICO 1: Visibilizar la realidad de la trata y promover un mensaje claro y contundente a la sociedad de tolerancia cero a la trata de mujeres con fines de explotación sexual

1	Difusión de la imagen de la Campaña "Corazón Azul" de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	MSSSI - DGVG
2	Itinerancia de la exposición "No seas cómplice", que denuncia las situaciones de trata que existen en nuestro país y sus consecuencias, concienciando a la población.	MSSSI - DGVG MSSSI - IMIO
3	Promoción de actividades de conmemoración del Día Europeo contra la Trata de Seres Humanos (18 de octubre).	MSSSI - DGVG MAEC MINT - DGP MINT - DGGC
4	Promoción de actividades de conmemoración del Día Internacional contra la Trata de Personas (30 de julio).	MSSSI - DGVG MAEC - ODH MINT - DGP MINT - DGGC
5	Promoción de actividades de conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Personas (23 de septiembre).	MSSSI - DGVG MAEC - ODH MINT - DGP MINT - DGGC
6	Impulso de acciones de sensibilización dirigidas a desincentivar la demanda de servicios sexuales, prestando especial atención a la población joven.	MSSSI - DGVG MINT - DGP MINT - DGGC CCAA
7	Impulso de una campaña de sensibilización dirigida a concienciar acerca de la incidencia de la demanda de prostitución en la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MSSSI - DGVG MINT - DGP MINT - DGGC
8	Velar, a través del Observatorio de la Imagen de la Mujer, por la eliminación de imágenes estereotipadas y contenidos sexistas en la publicidad, las noticias y la programación de los medios de comunicación, que justifiquen, banalicen o inciten a la violencia contra la mujer, en particular, en relación con de la incidencia de la demanda de servicios sexuales en la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MSSSI - DGVG MSSSI - IMIO MINT - DGP MINT - DGGC
9	Fomento de la formación y la información a profesionales de la radio y la televisión, de grupos de comunicación y de productoras de cine y televisión, en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, con el fin de promover un enfoque adecuado sobre esta realidad, el respeto a la imagen de las mujeres y la dignidad de las víctimas.	MSSSI - DGVG MSSSI - IMIO
10	Revisión y actualización del manual de recomendaciones para el adecuado tratamiento informativo de la violencia contra la mujer, incluyendo la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MSSSI - DGVG MSSSI - IMIO

<b>11</b>	Colaboración en la planificación, organización y ejecución de las actuaciones de concienciación que se pongan en marcha en medios de radio y televisión.	MSSSI – DGVG MSSSI - IMIO
<b>12</b>	Impulso de un Código de Buenas Prácticas para los medios de comunicación, en colaboración con el Observatorio de la Imagen de la Mujer, a fin de que el tratamiento de las noticias sobre trata y explotación sexual sea enmarcado en el ámbito de la violencia contra la mujer y de las prácticas de desigualdad que representa, incidiendo en su labor formativa y evitando tratarlas solamente como un suceso.	MSSSI – DGVG MSSSI - IMIO
<b>13</b>	Promoción de la suscripción de códigos de autorregulación que favorezcan la eliminación de anuncios de contacto en los medios de comunicación e impulso de una comisión para el estudio de fórmulas tendentes su eliminación.	MSSSI - DGVG MSSSI - IMIO
<b>14</b>	Prevención de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en el ámbito del turismo, a través de su incorporación en acuerdos bilaterales y Memorandos de Entendimiento.	MINETUR
<b>15</b>	Fomento del cumplimiento del Código Ético Mundial para el Turismo para la protección de la infancia a la explotación sexual en la industria turística y de viajes.	MINETUR
<b>16</b>	Prevención de la trata de niños, niñas y adolescentes mediante la promoción de la suscripción al Código de Conducta -The Code- como herramienta de autorregulación del Sector Turístico empresarial para la protección de la infancia frente a la explotación sexual en la industria turística y de viajes	MINETUR
<b>17</b>	Impulso de la comunicación y colaboración con la administración local, a través del envío de información y documentación sobre la realidad de la trata de seres humanos.	MSSSI – DGVG FEMP
<b>18</b>	Propuesta de medidas en el ámbito local para favorecer la eliminación de la publicidad del comercio sexual en soportes impresos (folletos, octavillas, etc.) de fácil acceso a la población en general, con especial atención a la protección de la infancia y la adolescencia.	MSSSI – DGVG MSSSI – DGSFI FEMP
<b>19</b>	Propuesta de actuaciones para limitar la utilización de internet como plataforma publicitaria del comercio sexual, con especial atención a la protección de la infancia y adolescencia.	MSSSI – DGVG MSSSI – DGSFI MSSSI - IMIOP MINT – DGP MINT - DGCC
<b>20</b>	Prevención de la demanda de servicios sexuales durante la celebración de eventos deportivos, mediante la información y sensibilización al público de dichos eventos y con la colaboración de las empresas organizadoras.	MECD - CSD
<b>21</b>	Puesta en marcha de actuaciones de sensibilización e información sobre la trata de seres humanos en los países de procedencia de las víctimas, con la implicación de sus autoridades y mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).	MINT – DGP MINT - DGCC MAEC
<b>22</b>	Incorporación de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en el Portal Web "Hay Salida", en el que se incluyan las campañas, materiales y cualquier otra información en relación con la materia procedente de las administraciones e instituciones implicadas en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual.	MSSSI - DGVG

<b>23</b>	Establecimiento de un enlace al Portal Web "Hay Salida" en los portales de los distintos Departamentos Ministeriales con competencias en la materia.	TODOS LOS MINISTERIOS FGE
<b>24</b>	Sensibilización dirigida a población joven sobre la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y su vinculación con la prostitución, a través de las redes sociales.	MINT – DGP MINT – DGGC
<b>25</b>	Promoción de medidas específicas de sensibilización en relación con la trata, la explotación sexual y la prostitución de menores.	MSSSI - DGSFI CCAA FEMP

## **OBJETIVO ESPECÍFICO 2: Aumentar la información y la formación sobre la trata con fines de explotación sexual entre profesionales de entidades públicas y privadas**

<b>26</b>	Información a profesionales sobre las novedades y avances en las actuaciones de lucha contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual, mediante el envío periódico de información.	MSSSI - DGVG
<b>27</b>	Aumento de la visibilidad de la situación de las mujeres y niñas víctimas de la trata con fines de explotación sexual a través de la impartición de charlas informativas en Jornadas, Seminarios y otros eventos.	MSSSI – DGVG MINT – DGP MINT – DGGC
<b>28</b>	Formación específica al personal de la Red Nacional de Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones insulares.	MSSSI - DGVG
<b>29</b>	Capacitación y especialización de profesionales de la administración y de otras instituciones públicas y privadas que puedan entrar en contacto con posibles víctimas de trata, para favorecer la mejora de la detección y derivación para su asistencia y protección.	TODOS LOS MINISTERIOS FGE CGPJ
<b>30</b>	Incorporación de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en los planes y programas formativos dirigidos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.	MINT - SES
<b>31</b>	Inclusión de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en la formación del personal al servicio de la Administración General del Estado destinado en el exterior.	MSSSI - DGVG MINT MEYSS MAEC
<b>32</b>	Impartición de formación online a personal de la Administración General del Estado destacado en el exterior.	MSSSI - DGVG MINT MEYSS MAEC
<b>33</b>	Realización de acciones formativas en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual dirigida al personal militar que se encuentra destacado en el exterior en misiones de paz.	MDEF MINT - DGGC
<b>34</b>	Revisión y ampliación del temario de los cursos sobre perspectiva de género e igualdad del Programa de formación dirigido al personal civil del Ministerio de Defensa, para la incorporación de materias y normativa en relación con la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MDEF - DIGENPER

<b>35</b>	Promoción de la igualdad, la perspectiva de género y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en los planes de estudio de los cursos de perfeccionamiento del personal militar.	MDEF - DIGENPER
<b>36</b>	Continuidad en la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre mujer, paz y seguridad – y de las resoluciones 1820, 1888 y 1960, que la complementan -, que insta a los Estados a aplicar el criterio de género en las situaciones de conflictos armados y reconstrucciones de paz, prestando especial atención a la promoción de la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MDEF - DIGENPER
<b>37</b>	Promoción de actividades divulgativas para dar a conocer entre el personal militar que se encuentre en territorio nacional o en operaciones en el extranjero, la normativa en materia de igualdad de género, conciliación de la vida personal, familiar y profesional, violencia de género y la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MDEF - DIGENPER
<b>38</b>	Fomento, en el marco de las actuaciones de formación sobre normativa de extranjería, de la capacitación en materia de trata de seres humanos de los letrados de las organizaciones que prestan asistencia legal a los solicitantes de protección internacional.	MEYSS - SGIE
<b>39</b>	Incorporación de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en las actuaciones del Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos.	MSSSI – DGVG MECD – CNIIE MINT
<b>40</b>	Acercamiento del profesorado a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, mediante la difusión de información sobre los recursos y materiales existentes, a través de las vías de intercambio de información disponibles, como el Portal Web Intercambia, y el impulso de acciones formativas en la materia.	MECD – CNIIE CCAA
<b>41</b>	Formación específica al personal responsable de la tramitación de los expedientes de solicitud de protección internacional, así como al personal encargado de realizar las entrevistas en puestos fronterizos, Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), Oficinas de Extranjería y dependencias policiales, para la mejora del conocimiento sobre la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MSSSI - DGVG MINT – DGPOLINT MINT – DGP MEYSS - SGIE
<b>42</b>	Promoción de actividades formativas específicas en materia de trata de seres humanos a través del Centro de Estudios Jurídicos.	MJUS – CEJ FGE CGPJ
<b>43</b>	Fomento de acciones formativas en materia de protección de la infancia contra la trata de seres humanos y la explotación sexual.	MJUS – CEJ CGPJ
<b>44</b>	Formación, información y difusión de materiales en el ámbito del Sistema Nacional de Salud para la detección de posibles víctimas de trata de seres humanos por profesionales del ámbito sanitario.	MSSSI - DGSPCI
<b>45</b>	Inclusión de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en las acciones formativas dirigidas a profesionales de las entidades locales.	MSSSI – DGVG FEMP
<b>46</b>	Apoyo a la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la FEMP en el proceso de revisión del abordaje de la prostitución en la calle en la Ordenanza tipo de Seguridad y Convivencia Ciudadana.	MSSSI – DGVG FEMP

<b>47</b>	Puesta en marcha de un grupo de trabajo en la Plataforma on-line de comunicación con las Comunidades Autónomas, con la finalidad de promover la difusión e intercambio de información en relación con la asistencia y protección a las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.	MSSSI – DGVG CCAA
<b>48</b>	Incorporación de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en la convocatoria de subvenciones para la realización de actividades de divulgación, promoción y defensa de los derechos humanos y de cooperación internacional al desarrollo.	MAEC – ODH MAEC – SGCID MAEC - AECID

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 3: Reforzar los mecanismos de detección de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual**

<b>49</b>	Impulso de acciones formativas y difusión de materiales para la mejora de la detección de situaciones de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual por parte de profesionales de distintos ámbitos susceptibles de entrar en contacto con posibles víctimas.	TODOS LOS MINISTERIOS FGE CCAA FEMP
<b>50</b>	Información, capacitación y difusión de materiales para la mejora de la detección de situaciones de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual dirigida a profesionales de las Embajadas y Consulados de los países de origen en España.	MSSSI – DGVG MAEC
<b>51</b>	Capacitación específica a agentes en frontera, en costas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla para favorecer la detección de víctimas de trata, así como su protección y atención inmediata.	MINT - SES
<b>52</b>	Capacitación específica a profesionales de la red pública de centros de migraciones (Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes y Centros de Acogida a Refugiados), de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y al voluntariado de dichos centros, para favorecer la detección de víctimas de trata, así como su protección y atención inmediata.	MEYSS – DGM MINT – DGP MINT - DGGC
<b>53</b>	Apoyo a proyectos destinados a la detección de posibles casos de trata de seres humanos en recursos de acogida y asentamientos de personas inmigrantes.	MEYSS - DGM
<b>54</b>	Apoyo a organizaciones especializadas en el acceso a lugares en los que se ejerce la prostitución para la detección de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual, con especial atención a las posibles víctimas de trata que se encuentran en pisos y otros lugares de carácter privado.	MSSSI – DGVG
<b>55</b>	Elaboración de un protocolo común de actuación sanitaria para la detección y derivación de posibles situaciones de trata con fines de explotación sexual y la mejora de la atención a las víctimas.	MSSSI – DGVG MSSSI - DGSPCI CCAA
<b>56</b>	Mejora de la detección de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual en frontera, en costas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, mediante el acceso de las organizaciones especializadas en la materia con carácter previo a la entrevista de identificación formal que realiza la autoridad policial competente.	MINT – DGP MINT - DGGC

<b>57</b>	Impulso de actuaciones dirigidas a posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual, con la finalidad de que tomen conciencia de su situación, favoreciendo su auto-identificación como víctimas y la consecuente denuncia.	MSSSI - DGVG
-----------	---	--------------

## PRIORIDAD 2: IDENTIFICACIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE SERES HUMANOS

### OBJETIVO ESPECÍFICO 4: Reforzar los mecanismos de identificación, asistencia y protección a víctimas de trata

<b>58</b>	Elaboración de instrucciones en desarrollo del procedimiento para la identificación formal de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual, que tomen en consideración las aportaciones de las organizaciones especializadas desde el momento en que se produce la detección.	MINT - SES MSSSI - DGVG
<b>59</b>	Elaboración de un modelo único de acta de información sobre sus derechos, redactado en un lenguaje sencillo y comprensible, que las FCSE entregan una vez se ha producido la identificación de una víctima de trata.	MINT - DGP MINT - DGGC
<b>60</b>	Traducción del modelo de acta de información sobre derechos de las víctimas de trata a distintos idiomas a efectos informativos.	MSSSI - DGVG
<b>61</b>	Adopción de medidas para facilitar el acceso de las organizaciones especializadas a las mujeres rechazadas en frontera, a fin de reforzar la detección de posibles víctimas de trata de seres humanos.	MINT - SES
<b>62</b>	Refuerzo de los protocolos de coordinación existentes entre las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, así como de las policías autonómicas con competencias en la investigación de delitos de trata de personas.	MINT - SES CCAA
<b>63</b>	Creación de un grupo de trabajo para agilizar los procesos de documentación de las víctimas de trata en colaboración con países de origen y con las organizaciones especializadas, en los supuestos en los que existan mayores dificultades.	MAEC MINT - DGP MINT - DGGC MEYSS - DGM
<b>64</b>	Adopción de medidas para mejorar la respuesta de los recursos especializados en el supuesto de que deban atender casos de mayor vulnerabilidad (discapacidad, víctimas menores de edad, víctimas con hijos e hijas menores o con discapacidad y otras situaciones).	MSSSI - DGVG CCAA
<b>65</b>	Fomento de la capacitación en materia de trata de personas a profesionales de recursos específicos de atención a personas con discapacidad intelectual, a fin de adecuar la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual que presenten este tipo de discapacidad".	MSSSI - DGPAD

<b>66</b>	Difusión y formación sobre el contenido del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de Seres Humanos.	MINT – SES MSSSI - DGVG MJUS MEYSS FGE CGPJ
-----------	--	--

## **OBJETIVO ESPECÍFICO 5: Reforzar los servicios de información y atención a las víctimas de trata con fines de explotación sexual**

<b>67</b>	Actualización periódica del contenido de la Guía de Recursos existentes para la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual y a sus hijos e hijas.	MSSSI – DGVG CCAA
<b>68</b>	Convocatoria específica de subvenciones a organizaciones especializadas en la atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas.	MSSSI – DGVG
<b>69</b>	Apoyo a proyectos dirigidos a la asistencia, protección y, en su caso, retorno, de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual inmigrantes.	MEYSS - DGM
<b>70</b>	Seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo en los proyectos de atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual y a sus hijos e hijas menores, implicando a Red de Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares.	MSSSI - DGVG
<b>71</b>	Fomento de la atención personalizada a las víctimas de trata con fines de explotación sexual mediante el apoyo a servicios de mediación e interpretación.	MSSSI - DGVG
<b>72</b>	Incentivo a la contratación de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual mediante el establecimiento de bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social.	MEYSS - SEPE
<b>73</b>	Mejora de la información proporcionada a las víctimas de trata sobre el contenido y alcance del derecho a la asistencia jurídica gratuita durante el proceso de identificación.	MSSSI - DGVG MINT – SES
<b>74</b>	Elaboración de un protocolo forense para la actuación pericial en víctimas de trata.	MJUS-DGRAJ
<b>75</b>	Elaboración de un instrumento de coordinación para la colaboración y coordinación entre el Ministerio Fiscal y las Oficinas de Atención a Víctimas del Delito (OAV), dependientes del Ministerio de Justicia, en materia de trata de seres humanos.	MJUS FGE
<b>76</b>	Elaboración de un catálogo de derechos y servicios especializados a disposición de las víctimas de trata, que incluya la atención a sus hijos e hijas y que garantice una información homogénea a las posibles víctimas de trata en el momento de su detección e identificación.	MSSSI – DGVG MJUS – DGRAJ MINT – SES MEYSS - DGM
<b>77</b>	Elaboración de una propuesta de criterios o estándares para la intervención con víctimas de trata con fines de explotación sexual, incluidas las que se encuentran acompañadas por sus hijos e hijas, a partir de las buenas prácticas de atención integral a las víctimas.	MSSSI - DGVG

## OBJETIVO ESPECÍFICO 6: Medidas dirigidas a la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad

VÍCTIMAS EXTRANJERAS EN SITUACIÓN IRREGULAR		
78	Elaboración de pautas de actuación sobre el ofrecimiento, tramitación y concesión del período de restablecimiento y reflexión.	MINT – SES MSSSI – DGVG
79	Establecimiento de criterios para la concesión de permisos de residencia por circunstancias excepcionales atendiendo a la colaboración de la víctima para los fines de la investigación o de las acciones penales.	MINT – SES FGE
80	Velar por un análisis especializado de las solicitudes de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales basadas en la situación personal de la víctima.	MEYSS - DGM
81	Mejora de la información proporcionada, en su caso, a víctimas de trata de seres humanos extranjeras sobre el contenido básico del derecho a solicitar protección internacional y del procedimiento para su solicitud, en un idioma que comprendan y, en caso de que la víctima sea menor de edad, de forma adecuada, a su grado de madurez,	MSSSI - DGVG MINT – SES MEYSS – SGIE
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL		
82	Mejora de la coordinación entre la Oficina de Asilo y Refugio y las FCSE durante la sustanciación de una solicitud de protección internacional en la que se aprecien indicios razonables de trata de personas.	MINT – DGPOLINT MINT - SES
83	Subvenciones para la acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.	MEYSS - DGM
VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL MENORES DE EDAD		
84	Elaboración, en el marco del Observatorio de la Infancia, de un Protocolo para la mejora de la coordinación en la detección, identificación y atención a menores víctimas de trata, que establezca los mecanismos de comunicación interinstitucional cuando exista la sospecha de que la posible víctima es menor e incluya un catálogo común de indicios para la detección e identificación.	MSSSI - DGSFI MSSSI - DGVG MINT - SES MJUS – DGRAJ FGE CGPJ CCAA
85	Formación específica para la detección y derivación de víctimas de trata menores de edad a personas claves, entre otras, a personal técnico y educativo de centros de menores, del ámbito de los servicios sociales, policiales, judiciales y sanitarios.	MSSSI – DGVG MSSSI - DGSFI MJUS - DGRAJ MINT - SES CCAA
86	Fomento de la formación de los servicios de protección de menores, para la mejora de la detección y asistencia a menores víctimas de trata con fines de explotación sexual.	MSSSI – DGSFI CCAA

VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL MENORES DE EDAD

87	Formación del personal encargado de la identificación formal de víctimas de trata (FCSE) sobre las especiales necesidades y circunstancias de las víctimas de trata menores de edad, incluyendo actuaciones específicas para la derivación a recursos especializados de atención y protección, así como la participación de especialistas en la materia.	MINT - SES
88	Establecimiento de directrices específicas en relación con posibles víctimas menores de edad en el protocolo específico de actuación sanitaria que se elabore en relación con la trata de seres humanos.	MSSSI – DGSPCI MSSSI - DGVG CCAA
89	Difusión y formación sobre el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA)	MEYSS – DGM MJUS MIR - SES MAEC FGE CGPJ
90	Seguimiento de la puesta en marcha de las medidas previstas en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) en cuanto a cuestiones específicas que afecten a estos menores cuando son víctimas de trata.	MEYSS – DGM MJUS MIR - SES MAEC FGE
91	Seguimiento de las medidas previstas en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) relativas al Registro de Menores Extranjeros no Acompañados (RMENA) para su consolidación como uno de los instrumentos más eficaces para la protección del interés superior del menor extranjero, así como el seguimiento de las medidas previstas en dicho Protocolo para la coordinación interinstitucional.	MEYSS - DGM MINT – SES MJUS FGE CCAA
92	Recogida de buenas prácticas en materia de detección, identificación, asistencia y protección de menores víctimas de trata a través del observatorio de la infancia.	MSSSI - DGSFI MSSSI - DGVG MINT - SES MJUS – DGRAJ FGE CCAA
93	Inclusión, en el catálogo de derechos y servicios especializados a disposición de las víctimas de trata, de un apartado que recoja los derechos y recursos específicos para víctimas menores de edad.	MSSSI – DGVG MJUS – DGRAJ MINT – SES MEYSS – DGM
94	Establecimiento de un procedimiento ágil que garantice el traslado, dentro del territorio nacional y siempre que sea aconsejable por razones de seguridad, de las víctimas menores de edad identificadas, al recurso residencial especializado más adecuado a sus necesidades.	MSSSI – DGSFI FGE CCAA
95	Seguimiento de la aplicación de la normativa vigente en relación con la consideración como menores de edad a las personas identificadas como víctimas de trata, cuando existan dudas sobre su edad y en tanto ésta se determina.	MSSSI - DGSFI MJUS
96	Incorporar la atención especializada a las víctimas menores de edad en las convocatorias de subvenciones a organizaciones especializadas para el desarrollo de programas para la asistencia y protección de víctimas de trata y de explotación sexual.	MSSSI – DGSFI MSSSI - DGVG

VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL MENORES DE EDAD

<b>97</b>	Impulso de la creación de mecanismos de coordinación y seguimiento entre las fiscalías provinciales y las entidades autonómicas de protección de menores en aquellos supuestos en los que los menores tutelados víctimas de trata se encuentren incurso en procedimientos penales como testigos protegidos.	FGE CCAA
-----------	---	-------------

### PRIORIDAD 3: ANÁLISIS Y MEJORA DEL CONOCIMIENTO PARA UNA RESPUESTA EFICAZ FRENTE A LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

#### OBJETIVO ESPECÍFICO 7: Favorecer la mejora del conocimiento de las situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual a través de la investigación de esta realidad

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

<b>98</b>	Elaboración de estudios y análisis de la magnitud, distribución, perfiles de víctimas, modus operandi y grupos criminales en relación con la trata con fines de explotación sexual en el territorio español.	MINT – CITCO MINT – DGCC MINT - DGP
<b>99</b>	Recopilación y difusión de estudios e investigaciones dirigidas a conocer la dimensión de la trata con fines de explotación sexual en España, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo.	MSSSI – DGVG MSSSI - DGSKI MEYSS - DGM MINT – CITCO MINT – DGCC MINT - DGP MJUS FGE CCAA
<b>100</b>	Realización de estudios, análisis e investigaciones en materia de violencia de género y tratamiento de las noticias por los medios de comunicación que incluyan otras formas de violencia contra la mujer, con especial atención a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MSSSI – DGVG
<b>101</b>	Identificación de buenas prácticas en nuestro país para la reducción de la demanda en el marco de la Estrategia de la UE contra la trata de seres humanos (2012-2016).	MINT – SES (Relator)
<b>102</b>	Identificación y difusión, en colaboración con las organizaciones especializadas en la detección y asistencia a las víctimas, de buenas prácticas para la mejora progresiva de los estándares de intervención.	MSSSI – DGVG
<b>103</b>	Realización de un estudio sobre necesidades de las víctimas de trata con fines de explotación sexual, que incluya las necesidades específicas de las víctimas de trata menores de edad.	MSSSI - DGVG
<b>104</b>	Actualización del estudio sobre el tratamiento judicial de los procesos penales relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.	FGE

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES		
<b>105</b>	Colaboración con la UE en la mejora del conocimiento sobre la dimensión de género de la trata de seres humanos y las especificidades de los grupos más vulnerables, en particular, en relación al perfil de las víctimas menores de edad (edad, sexo, origen, etc.).	MINT - Relator
RECOGIDA DE DATOS		
<b>106</b>	Actualización y mejora de las bases de datos relativas a la trata de seres humanos, promoviendo la incorporación de información procedente de todas las administraciones, así como de las organizaciones especializadas en la asistencia integral a las víctimas.	MSSSI – DGVG MINT – CITCO MINT – DGP MINT - DGGC
<b>107</b>	Recogida de los datos aportados por las organizaciones especializadas en la atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, utilizando indicadores comunes que permitan la armonización de la información que se solicita en los cuestionarios de evaluación de las subvenciones.	MSSSI – DGVG MEYSS - DGM
<b>108</b>	Recopilación de datos sobre los procesos penales en materia de trata con fines de explotación sexual.	FGE
<b>109</b>	Incorporación al Boletín Estadístico Anual de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, de los datos estadísticos relativos a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.	MSSSI – DGVG MINT – CITCO MEYSS - DGM FGE
<b>110</b>	Contribución a la recogida de datos a escala europea.	MINT – SES

## PRIORIDAD 4: PERSECUCIÓN MÁS ACTIVA A LOS TRATANTES

### OBJETIVO ESPECÍFICO 8: Refuerzo de la investigación de los casos de trata con fines de explotación sexual

<b>111</b>	Aprobación del II Plan Policial contra la trata con fines de explotación sexual.	MINT – DGP
<b>112</b>	Actualización de la Directiva de Servicio núm. 40/2009 de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, sobre la actuación contra la trata de seres humanos.	MINT - DGGC
<b>113</b>	Intensificar las inspecciones preventivas en lugares de riesgo potencial de que existan posibles situaciones de trata con fines de explotación sexual.	MINT - SES
<b>114</b>	Refuerzo de la investigación del delito a través de la mejora de la capacitación y especialización de los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las policías autonómicas y locales.	MINT - SES

<b>115</b>	Formación en materia de investigación patrimonial o financiera como instrumento para la obtención de pruebas y para facilitar el seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los productos del delito.	MINT – SES MJUS FGE CGPJ
<b>116</b>	Investigación de situaciones de trata por personal especializado.	MINT – SES FGE
<b>117</b>	Refuerzo de las actuaciones de investigación de bandas criminales.	MINT – SES FGE
<b>118</b>	Impulso de la participación en actividades de formación sobre cooperación transfronteriza en la materia.	MJUS MINT – SES FGE CGPJ
<b>119</b>	Impulso de la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías autonómicas encargadas de la investigación de la trata y de la identificación de posibles víctimas.	MINT CCAA
<b>120</b>	Intensificar las actuaciones de cooperación internacional, en especial, con países de procedencia de las víctimas de trata de seres humanos.	MINT – SES MJUS FGE

## **OBJETIVO ESPECÍFICO 9: Refuerzo de los instrumentos para el enjuiciamiento de la trata de seres humanos**

<b>121</b>	Promover la actualización de conocimientos de los operadores jurídicos en relación con la nueva tipificación del delito de trata de seres humanos del artículo 177 bis del Código Penal, y en particular, en relación con los colectivos necesitados de especial protección (víctimas en estado de gestación, con discapacidad, menores de edad).	MJUS CGPJ
<b>122</b>	Promover la formación en relación con el comiso de bienes y productos procedentes del delito de conformidad con lo dispuesto en el art. 127 del Código Penal.	MJUS CGPJ
<b>123</b>	Promover la formación en relación con el tipo penal de lucro de la explotación de la prostitución ajena.	MJUS CGPJ
<b>124</b>	Fomento de mecanismos, en el ámbito de la FGE, para la adecuada coordinación de los fiscales delegados de extranjería y de menores, en relación con las víctimas de trata con fines de explotación sexual menores de edad.	FGE
<b>125</b>	Seguimiento de la implementación de la Circular 2/2014, de la Secretaría General del Ministerio de Justicia, en cuanto a las tareas a desarrollar por los Secretarios Judiciales en relación con las situaciones de trata de seres humanos.	MJUS - DGRAJ
<b>126</b>	Refuerzo de la formación de los operadores jurídicos con la finalidad de que la denuncia de la víctima no sea el elemento determinante en el proceso penal.	MJUS CGPJ
<b>127</b>	Fomento de la solicitud de medidas en el proceso penal para garantizar el bloqueo y la privación a los delinquentes de los beneficios económicos derivados de la trata.	FGE

<p><b>128</b> Impulsar la participación de las víctimas de trata de seres humanos, en condición de beneficiarias de los productos decomisados procedentes de la actividad delictiva, para su recuperación, asistencia y protección.</p>	<p>MJUS MINT MSSSI - DGVG</p>
---	---------------------------------------

## PRIORIDAD 5: COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

### OBJETIVO ESPECÍFICO 10: Impulso de la coordinación y participación en materia de trata con fines de explotación sexual

<p><b>129</b> Seguimiento de la aplicación del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata con fines de explotación sexual, a través de su Comisión de Seguimiento.</p>	<p>MINT - SES MJUS - DGRAJ MSSSI - DGVG MEYSS – DGM MEYSS - DGITSS CGPJ FGE</p>
<p><b>130</b> Colaboración con las Comunidades Autónomas en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad para una mejor protección y asistencia a sus víctimas y, en particular, para facilitar su movilidad en el territorio.</p>	<p>MSSSI - DGVG CCAA</p>
<p><b>131</b> Implicar a las Comunidades Autónomas en la actualización de la Guía de Recursos existentes para la asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual.</p>	<p>MSSSI - DGVG CCAA</p>
<p><b>132</b> Impulso del desarrollo del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata a nivel autonómico, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad.</p>	<p>MSSSI - DGVG CCAA</p>
<p><b>133</b> Impulso de las funciones de las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno y Direcciones Insulares, en relación con la lucha contra la trata con fines de explotación sexual.</p>	<p>MSSSI - DGVG</p>
<p><b>134</b> Colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias para promover la participación de las entidades locales en el desarrollo de medidas para la prevención y detección de la trata con fines de explotación sexual.</p>	<p>MSSSI - DGVG FEMP</p>
<p><b>135</b> Promoción de la participación de las organizaciones especializadas en la asistencia integral a víctimas de trata y de las organizaciones que trabajan con la infancia en el Foro Social contra la Trata con Fines de Explotación Sexual.</p>	<p>MSSSI - DGVG</p>
<p><b>136</b> Revisión del sistema de funcionamiento del Foro Social contra la Trata con Fines de Explotación Sexual con la finalidad de dotarlo con mayor operatividad.</p>	<p>MSSSI - DGVG</p>

<b>137</b>	Participación del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual en el Seguimiento del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018.	MSSSI – DGVG FORO
<b>138</b>	Impulso de la comunicación y colaboración con los países de origen, a través del envío de información y materiales a Embajadas y Consulados en España, y de la elaboración de planes de acción con los principales países de origen de las víctimas.	MSSSI – DGVG
<b>139</b>	Refuerzo de la cooperación internacional a través de INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX, con el fin de dar una respuesta operativa coordinada en las acciones contra las redes de explotación sexual.	MINT – SES MJUS FGE
<b>140</b>	Optimización de la Red de Consejeros, Agregados y Oficiales de Enlace españoles destinados en el exterior y sus homólogos extranjeros.	MINT - SES
<b>141</b>	Fomento de la participación de las organizaciones especializadas en la asistencia integral a las víctimas de trata de seres humanos, en las reuniones de la Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata, en relación con las cuestiones que planteen en relación a su ámbito de actuación.	MSSSI - DGVG
<b>142</b>	Colaboración entre todas las instituciones implicadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, en relación con las funciones del Ponente Nacional sobre la Trata de Seres Humanos.	MINT – SES MINT – CITCO MJUS MEYSS MSSSI FGE
<b>143</b>	Fomento de la coordinación entre los órganos encargados de dar cumplimiento a las obligaciones de información en materia de trata de seres humanos ante organismos internacionales (NNUU, Consejo de Europa, OSCE, UE, etc.).	MAEC MINT – SES MINT – CITCO



## VIGENCIA, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN

### 6.1. VIGENCIA DEL PLAN

La vigencia del presente Plan de Acción abarcará el periodo 2015-2018.

### 6.2. COORDINACIÓN DEL PLAN

El Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, atribuye a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en su artículo 3, la propuesta de la política del Gobierno contra las distintas formas de violencia de género y el impulso, coordinación y asesoramiento en todas las medidas que se lleven a cabo en la materia.

El artículo 3.e) del Real Decreto realiza, por otra parte, una mención expresa a la competencia de la Delegación del Gobierno en el impulso de la coordinación en el ámbito de la AGE en materia de trata de

seres humanos con fines de explotación sexual y la cooperación con las instituciones y Administraciones competentes para la atención y protección de las víctimas.

Como consecuencia de lo anterior, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género será el órgano responsable de la coordinación del presente Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, en colaboración con las administraciones e instituciones implicadas en su ejecución, en particular, a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad y del Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual.

### 6.3. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

La elaboración del presente Plan se ha realizado con la participación de las distintas instituciones y organizaciones implicadas en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, con la finalidad de abordar todos los aspectos relativos a esta materia con un enfoque integral y desde la cooperación.

Con el mismo espíritu participativo se concibe el proceso de evaluación del Plan, pues las aportaciones de las distintas organizaciones y de los mecanismos de coordinación en la materia resultan fundamentales para que la información recabada pueda ser debidamente contrastada, realizando un análisis realista y que tenga en cuenta todos los aspectos que influyen en la eficacia de las actuaciones y objetivos programados.

Por ello, se plantea un sistema de seguimiento y evaluación del Plan asentado en el trabajo de dos órganos: la **Conferencia Sectorial de Igualdad**, órgano de encuentro, deliberación y cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de políticas de igualdad, incluida la asistencia a las víctimas

de trata con fines de explotación sexual; y el **Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual**, que integra, además de a los departamentos ministeriales con responsabilidades en la ejecución del Plan, a una representación de la administración autonómica, a la Federación Española de Municipios y Provincias y a las organizaciones con experiencia en la asistencia y protección a las víctimas.

Habida cuenta de la importancia del seguimiento del Plan como un mecanismo corrector de aquellas actuaciones que no están produciendo los resultados previstos, se realizará un **informe de seguimiento** que tendrá una periodicidad **anual**, en el que se recoja información sobre las actuaciones realizadas en cada una de las prioridades establecidas, haciendo balance de los logros y carencias existentes, con la finalidad de plantear posibles soluciones para seguir avanzando en cada una de las citadas prioridades.

A tal fin, se establecerán una serie de indicadores que permitan evaluar los logros conseguidos en cada una de las prioridades del Plan.

El informe se someterá a la consideración del Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual, cuyos integrantes podrán realizar las aportaciones correspondientes a su ámbito de competencias. Aprobado el informe, se elevará a Consejo de Ministros para que tome conocimiento del mismo y se remitirá a la Comisión de Igualdad del Congreso a fin de informar acerca de los avances realizados en la materia.

A la finalización del Plan se realizará una **evaluación final**, que recoja información sobre el trabajo realizado durante los 4 años de vigencia del mismo, utilizando la misma metodología participativa.



# 7

## MEMORIA ECONÓMICA

PRIORIDADES	TOTAL MINISTERIOS 2015-2018
PRIORIDAD 1: REFUERZO DE LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN	5.727.551,48 €
PRIORIDAD 2: IDENTIFICACIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS	19.253.154,24 €
PRIORIDAD 3: CONOCIMIENTO Y ANÁLISIS DE LA TSH CON FES	2.867.648,00 €
PRIORIDAD 4: PERSECUCIÓN MÁS ACTIVA A LOS TRATANTES	55.359.804,00 €
PRIORIDAD 5: COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIEDAD CIVIL	20.903.000,00 €

### **PRESUPUESTO TOTAL 2015 - 2018: 104.111.157,72 €**

Los créditos consignados, son los necesarios para la ejecución de las medidas dispuestas en el Plan, de acuerdo con las previsiones manifestadas por cada uno de los departamentos ministeriales implicados en su ejecución.

Anualmente, se actualizarán, si procediera, los créditos consignados cuya efectiva ejecución estará condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente, y, en todo caso, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

## ACRÓNIMOS

- AECID** - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- CCAA** - Comunidades Autónomas.
- CEJ** - Centro de Estudios Jurídicos.
- CGPJ** - Consejo General del Poder Judicial.
- CITCO** - Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado.
- CNIIE** - Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa.
- CSD** - Consejo Superior de Deportes.
- DIGENPER** - Dirección General de Personal.
- DGGC** - Dirección General de la Guardia Civil.
- DGITSS** - Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- DGM** - Dirección General de Migraciones.
- DGP** - Dirección General de la Policía.
- DGPAD** - Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad.
- DGPOLINT** - Dirección General de Política Interior.
- DGRAJ** - Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia.
- DGSFI** - Dirección General de Servicios para la Familia e Infancia.
- DGSPCI** - Dirección General de Salud Pública Calidad e Innovación.
- DGVG** - Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.
- FEMP** - Federación Española de Municipios y Provincias.
- FGE** - Fiscalía General del Estado.
- IMIO** - Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.
- MAEC** - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- MDEF** - Ministerio de Defensa.
- MECD** - Ministerio de Educación Cultura y Deporte.
- MEYSS** - Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- MINHAP** - Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- MINT** - Ministerio del Interior.
- MINETUR** - Ministerio de Industria Comercio y Turismo.
- MJUS** - Ministerio de Justicia.

**MSSSI** - Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad.

**ODH** - Oficina de Derechos Humanos.

**SEPE** - Servicio Público de Empleo Estatal.

**SGCID** - Secretaría General de Cooperación Internacional y para el  
Desarrollo.

**SGIE** - Secretaría General de Inmigración y Emigración.

**SES** - Secretaría de Estado de Seguridad.





# **ANEXO I:**

**INFORME FINAL DE SEGUIMIENTO DEL PLAN INTEGRAL  
DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS  
CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 2009-2012**

**Diciembre 2013**



## INTRODUCCIÓN

El presente informe constituye el balance de la implementación del Plan Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual 2009-2012, una estrategia dirigida a combatir la trata con fines de explotación sexual desde una perspectiva integral, construida a partir de un proceso de cooperación interinstitucional y multidisciplinar.

En la medida en que esta Informe Final forma parte del diagnóstico de la situación de partida para la elaboración del Plan Integral para la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018, se incluye como un Anexo del mismo.

La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, que tiene atribuido el impulso, en el ámbito de la Administración General del Estado, de la coordinación en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, así como la cooperación con las instituciones y Administraciones competentes para la atención y protección de las víctimas, ha sido la encargada de coordinar la elaboración de este informe, que recoge las aportaciones realizadas por los departamentos ministeriales con responsabilidades en la ejecución del Plan Integral 2009 – 2012.

Siguiendo la estructura de los informes anuales, este documento se estructura en cuatro grandes apartados:

- Mejora del conocimiento, sensibilización y prevención en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual.
- Protección a las víctimas de trata con fines de explotación sexual.
- Persecución del delito.
- Estructuras de cooperación y coordinación interinstitucional.

Con carácter general, el informe pone de manifiesto el avance que ha supuesto el Plan en términos de colaboración entre instituciones y administraciones en sus cuatro años de ejecución y, en particular, el establecimiento de canales de comunicación formal con las organizaciones de la sociedad civil que atienden de manera especializada a las víctimas.

Se indica también que, a pesar de la finalización de la vigencia del Plan 2009-2012, cada departamento ha asumido en su actuación ordinaria las medidas del Plan que afectan a su ámbito de competencias, dando continuidad al proceso iniciado en 2009.

# MEJORA DEL CONOCIMIENTO, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN

## I.1. PRINCIPALES LOGROS EN INVESTIGACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Uno de los objetivos del Plan Integral 2009-2012 estaba dirigido a aumentar el conocimiento de la situación de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en España, con la finalidad de conocer sus verdaderas dimensiones y desarrollar medidas adecuadas para combatirla y, en particular, para favorecer la prevención y la detección temprana de situaciones de trata.

Asimismo, se señalaba la necesidad de aumentar la información y sensibilización a profesionales, empresas, al público general y en el ámbito educativo, así como la formación especializada del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del funcionariado y otros profesionales de las administraciones e instituciones públicas y privadas relacionadas con la trata de seres humanos.

Estos objetivos se plasmaron en una serie de medidas establecidas en las áreas I (19 medidas de sensibilización, prevención e investigación) y II (7 medidas de educación y formación) del Plan, que a su vez se materializaron en la puesta en marcha de actuaciones sobre las que se puede concluir lo siguiente:

1. En el ámbito de la investigación, de acuerdo con las previsiones del Plan, se elaboraron los siguientes estudios:
    - Estudio sobre el tratamiento judicial de los procesos penales relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, elaborado por el Ministerio de Justicia que, basado en el marco normativo anterior a la reforma del Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, fue fundamental para acometer las reformas legislativas posteriores, tanto en el ámbito penal como de extranjería.
    - Estudio “Poblaciones Mercancía: tráfico y trata de mujeres en España”, referido a la trata de mujeres con fines de explotación sexual en relación con los movimientos migratorios, del que destaca el análisis de datos sobre migraciones, prostitución y trata de mujeres. Este estudio, que fue iniciado por el Instituto de la Mujer con anterioridad a la aprobación del Plan 2009-2012, incorporó datos actualizados en el año 2010 y fue posteriormente editado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.
    - Una investigación dirigida a conocer los recursos existentes en España para la asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual, que dio lugar a una Guía de recursos que sirve como herramienta de carácter práctico para la localización de los recursos especializados existentes para la atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, pues contiene una descripción del tipo de recurso y su ubicación geográfica.
- Junto a esta investigación el Plan preveía un estudio sobre las consecuencias de la trata en las víctimas, que pudiera dar lugar a la elaboración de unas orientaciones metodológicas para la intervención con ellas. La elaboración de este estudio, que no se llevó a cabo durante la

vigencia del Plan, ha sido asumida por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, de manera que se han cumplido las previsiones del Plan en materia de investigación.

2. En materia de sensibilización se puede afirmar que se han cumplido los objetivos recogidos en el Plan, y en concreto, se han llevado a cabo actuaciones dirigidas a:

- Aumentar la sensibilización social acerca de la trata con fines de explotación sexual, haciendo llegar a la sociedad un mensaje claro y contundente de rechazo a esta vulneración de los derechos fundamentales. Para ello, se pusieron en marcha diversas campañas de sensibilización y se promovió la conmemoración del Día Europeo contra la Trata de Seres Humanos (18 de octubre), implicando cada año al Consejo de Ministros en la aprobación de una declaración de rechazo a esta lacra y de apoyo a sus víctimas. En cumplimiento de este objetivo se han llevado a cabo también actuaciones dirigidas a promover el control de los anuncios relacionados con el comercio sexual en los medios de comunicación, a través de la negociación con los medios para conseguir la autorregulación, con la finalidad de acabar con este tipo de publicidad. Como resultado de esta actuación se ha producido la desaparición de estos anuncios en algunos medios de prensa escrita.

Por otra parte, se realizó una consulta al Consejo de Estado sobre las posibilidades de actuación contra los anuncios sobre el comercio sexual, dada la insuficiencia del mecanismo autorregulatorio previsto en el Plan para alcanzar la finalidad perseguida de hacer desaparecer los anuncios de la prostitución en los medios de prensa escrita.

En su informe de respuesta, que emitió el 22 de marzo de 2011, el Consejo de Estado puso de manifiesto la existencia de fundamentos para establecer medidas limitativas

de la publicidad de la prostitución, incluso su prohibición, si bien para ello sería necesario que las medidas a adoptar se instrumentaran mediante el ejercicio de una iniciativa legislativa.

- Sensibilizar e informar al alumnado, familias y profesorado sobre la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, con la finalidad de fomentar el respeto a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que se ha llevado a cabo fundamentalmente a través de la elaboración de un material específico, “la Guía de Laia” sobre trata con fines de explotación Sexual, dirigida a alumnado de 3º y 4º de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) y al de Bachillerato, y su difusión on line en el ámbito educativo.
  - Informar a empresas, instituciones y profesionales sobre la trata con fines de explotación sexual, en particular entre empresas del sector turístico y de organización de eventos, objetivo que se ha realizado fundamentalmente mediante la incorporación de esta materia entre las cuestiones recogidas en el Código Ético Mundial para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo (OMT) en relación a la prevención de cualquier abuso o explotación de los grupos más vulnerables –mujeres, niñas y niños– en las poblaciones de destino y, en particular, en Europa.
3. En cuanto a las actuaciones desarrolladas para aumentar la prevención de la trata de seres humanos, favorecer la detección temprana y mejorar la información en relación con este delito, se han puesto en marcha diversas actuaciones:
- Se han intensificado las inspecciones realizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en lugares de riesgo potencial de trata con fines de explotación sexual, medida que ha venido acompañada de una sistematización de la información, destacando la creación en 2009

de una base de datos específica de trata de seres humanos (BDTRATA), en la que se incorpora periódicamente la información procedente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, relativa a las inspecciones administrativas desarrolladas en lugares de ejercicio de la prostitución (principalmente en clubes de alterne) y los atestados policiales en el marco de las investigaciones llevadas a cabo contra las actividades delictivas de explotación sexual y de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Como complemento a la información sistematizada a través de la base de datos gestionada por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) del Ministerio del Interior, diversas administraciones recogen datos en relación con el desarrollo de sus competencias en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual. Así, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género recoge información sobre las mujeres que reciben asistencia a través de los recursos financiados por la convocatoria anual de subvenciones públicas para el desarrollo de proyectos de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas.

También la Fiscalía General del Estado incorpora en su Memoria anual de actuaciones, los datos relativos al enjuiciamiento del delito de trata de seres humanos, que incluyen información sobre las personas investigadas y las víctimas identificadas.

- Se han elaborado diversos protocolos para favorecer la detección y denuncia de situaciones de trata de seres humanos por profesionales de distintos ámbitos (sanitario, migraciones o para la coordinación de operaciones policiales), destacando además la implicación de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, en

el último año de ejecución del Plan, en el diseño conjuntamente con otros cinco países de la UE (Francia, Holanda, Grecia, Rumanía y Bulgaria), de unas directrices comunes para la detección de posibles víctimas de trata, acompañadas de las correspondientes herramientas prácticas para favorecer la detección de posibles víctimas de trata por estos profesionales no especializados en la materia y aumentar la identificación y derivación a servicios de atención especializada<sup>1</sup>.

4. A lo largo de los años de vigencia del Plan se han realizado, con la finalidad de favorecer la capacitación y especialización de profesionales de distintos ámbitos relacionados con la trata de seres humanos, múltiples actuaciones de formación, tanto específica y especializada, como integrada en los planes generales de formación de los distintos departamentos ministeriales, habiendo obtenido como resultado una mayor especialización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la creación de unidades específicas para la investigación del delito tanto en el Cuerpo Nacional de Policía, como en la Guardia Civil.

En relación con la formación y la especialización de profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, destaca el fomento de la especialización policial en la investigación financiera de delitos relacionados con la trata, así como el intercambio de información con el Servicio Ejecutivo de la Comisión para la Prevención del Blanqueo de Capitales.

Por otra parte, los distintos departamentos ministeriales implicados en la ejecución del Plan han puesto en marcha actividades formativas en relación con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, dirigidas tanto a su personal como a profesionales de su ámbito de competencias, al objeto de aumentar el conocimiento sobre estas situaciones.

---

1. <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/Deteccion/home.htm>

En el ámbito formativo, más allá de las medidas recogidas en el Plan 2009-2012, destaca la elaboración de materiales formativos dirigidos a profesionales de distintos ámbitos, para la detección de posibles víctimas de trata de seres humanos (mencionados con anterioridad), destacando la cooperación en su elaboración y validación con distintas entidades e instituciones especializadas en la materia, que a su vez, son las encargadas de distribuir los materiales y de organizar acciones formativas con profesionales no especializados que puedan apoyar el proceso de detección de posibles víctimas<sup>2</sup>.

---

2. Ver punto anterior sobre detección y prevención temprana de la trata de seres humanos y nota nº 17.

## I.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Tal y como se ha expuesto, se ha dado cumplimiento a la totalidad de los objetivos recogidos en las Áreas I y II del Plan 2009-2012, al tiempo que se ha dado continuidad a las medidas recogidas en las citadas Áreas, dada la necesidad de proseguir la labor iniciada tanto de sensibilización, como de prevención y de formación.

No obstante, se identifican algunos aspectos que es necesario reforzar:

1. En lo referente al aumento de la sensibilización social debe tenerse en cuenta la necesidad de abordar actuaciones desde el punto de vista de la demanda como una de las causas profundas de la trata de seres humanos, tal y como señalan el artículo 6 del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos y el artículo 18 de la Directiva 2001/36/UE, de 5 de abril.

A pesar de que este aspecto no constituía una medida del Plan 2009-2012 la realización de acciones dirigidas a la concienciación, sensibilización e información para desincentivar la demanda es, sin duda, un aspecto fundamental en la prevención de situaciones de trata que debe abordarse en la formulación de un Plan Integral. Igualmente, se debe reforzar el trabajo en relación con la percepción social de la prostitución –principal destino de las víctimas de trata– y la estigmatización de las mujeres que la ejercen.

En este sentido, el Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos (GRETA), en su informe de seguimiento de la aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos insta a las autoridades españolas a

continuar la labor de sensibilización emprendida, así como a poner en marcha medidas para desincentivar la demanda de servicios en los que se utiliza a posibles víctimas de trata de seres humanos, recomendando el estudio de posibles medidas dirigidas a penalizar el uso de estos servicios, siempre teniendo en cuenta que estas medidas no pueden llevar a criminalizar o perseguir a las víctimas.

2. En materia de detección e identificación de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual, destacan los comentarios recogidos en el informe de seguimiento de la aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos, que incide en la conexión entre la trata de seres humanos y la prostitución, manifestando el GRETA su preocupación por el desarrollo de regulaciones en el ámbito local para desincentivar la demanda de prostitución, principal destino de las víctimas de trata con fines de explotación sexual. Considera este grupo de expertos que dichas regulaciones conllevan, en algunas de las normativas elaboradas, la sanción a las mujeres que se encuentran en situación de prostitución, destacando que en España no existen datos sobre el impacto de estas medidas en relación a la explotación sexual y la trata.

En consecuencia, solicita que se estudie el impacto que estas medidas pueden tener en la detección e identificación de víctimas de trata, así como en su protección y asistencia y en relación con la persecución de los tratantes. Asimismo, recuerda que este tipo de regulaciones puede tener como consecuencia una mayor dependencia de las mujeres de las redes que las explotan, lo que aumenta su aislamiento y disminuye las posibilidades de detección de posibles casos de trata y su consecuente derivación a los servicios adecuados de atención.

3. En relación con los sistemas de recogida de datos sobre la situación de la trata con fines de explotación sexual, éstos se

encuentran en continua evolución, al verse afectados por la incorporación de nuevos procedimientos y las distintas modificaciones legislativas realizadas en los últimos años, algunas todavía en curso. Ello sin contar con la dificultad que entraña la recogida de información estadística concreta y fiable sobre la evolución de conductas de tipo delictivo. Esta situación ha tenido como principal consecuencia la imposibilidad de comparar datos de años anteriores para comprobar la evolución tanto en la persecución del delito como en la atención y protección a las víctimas.

Por otra parte, tal y como se ha señalado en el informe de evaluación de la aplicación del Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos realizado por el GRETA, debido a la compleja organización territorial y administrativa en España y a la participación de distintas instituciones y organizaciones desde el momento en que se detecta a una posible víctima, es necesario reforzar la coordinación de las distintas instituciones y organizaciones, de manera que exista una única fuente de datos fiable en la que se recojan, una vez contrastados, todos los datos aportados por las distintas instituciones y administraciones, incluyendo aquellos recogidos por las organizaciones que atienden a las víctimas de la trata, desagregados por sexo, edad, tipo de explotación, país de origen y de destino, etc.

En este mismo sentido, la Oficina del Defensor del Pueblo, en su informe "La trata de seres humanos en España: Víctimas invisibles"<sup>3</sup>, pone de manifiesto la enorme dificultad en la obtención de datos, precisamente derivada de la existencia de una diversidad de fuentes y bases de datos que no son comparables entre sí. Asimismo, recuerda que la carencia de datos fiables compromete seriamente la adopción de medidas

---

3. [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Informe\\_Defensor\\_deL\\_Pueblo\\_trata.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Informe_Defensor_deL_Pueblo_trata.pdf)

de lucha contra la trata y dificulta la evaluación realista del impacto de cualquier plan de evaluación. Además, hace referencia a la dificultad a la hora de comparar los datos y registros.

4. En cuanto a los avances en la formación y especialización de profesionales, distintas instituciones ponen de manifiesto que resulta esencial reforzar la formación de determinados profesionales, en particular, del funcionariado encargado del control de fronteras y del personal encargado de la instrucción de procedimientos de protección internacional, pues muchas instituciones, entre ellas organizaciones especializadas en la materia, la oficina del defensor del pueblo y el GRETA, señalan que existen importantes carencias en la detección de posibles víctimas en estos ámbitos. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer procedimientos con instrucciones claras acerca de cómo actuar con las posibles víctimas –en frontera o ante una solicitud de protección internacional–, para garantizar la protección de sus derechos y su acceso a los recursos de atención especializados.





## PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA

### II.1. PRINCIPALES LOGROS EN LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

La mejora de la asistencia y protección a las víctimas es el objetivo central del Plan 2009-2012, por lo que cualquier medida recogida en él debe garantizar el ejercicio de los derechos de la víctima por encima de cualquier otra pretensión.

Para asegurar el cumplimiento de este objetivo el Plan estableció la necesidad de poner en marcha tres tipos de medidas. Por una parte, la mejora de los recursos para garantizar la atención especializada a las víctimas; por otra, la acometida de una serie de reformas de carácter normativo que garantizaran una mayor protección de la víctima; y, además, la elaboración y desarrollo de protocolos de actuación y coordinación para la mejora de la información, asistencia y protección a víctimas y testigos.

La puesta en marcha de las citadas medidas ha tenido como principales resultados los que se detallan a continuación:

1. Respecto del acceso de las víctimas a recursos especializados de información, asistencia y protección, destaca la mejora de

la respuesta a las necesidades de las víctimas de trata con fines de explotación sexual, mediante la financiación de recursos especializados en su atención integral, a través de diversas convocatorias de subvenciones:

- Convocatoria anual de subvenciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, financia el desarrollo de proyectos de protección y asistencia a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas, incluidos recursos dirigidos a la atención a víctimas menores de edad.

La asignación desde 2009 de un presupuesto anual dirigido a organizaciones sin fines de lucro con experiencia acreditada en la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, ha permitido asegurar su acceso a servicios especializados de información y de asistencia social, psicológica, sanitaria y jurídica, así como a acciones de traducción e interpretación, formativas y de inserción sociolaboral.

- Además, en el ámbito de la convocatoria anual de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), también del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se financian programas para la asistencia y protección de víctimas de trata y de explotación sexual, incluida la atención a víctimas de explotación sexual infantil, realizados por Organizaciones no Gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro, participando la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en la evaluación de los programas que se presentan en este ámbito.
- Por su parte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha incorporado en sus Programas cofinanciados por el Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terce-

ros países (FEI) y en la convocatoria de subvenciones de Régimen General dirigidos a inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados en situación de vulnerabilidad social o riesgo de exclusión social, así como en los Programas cofinanciados por el Fondo Europeo de Refugiados (FER), prioridades para el desarrollo de programas dirigidos a la acogida integral de víctimas de trata de seres humanos, la sensibilización, la creación de redes de apoyo y otras actuaciones dirigidas a la erradicación de la trata con fines de explotación laboral o sexual.

De acuerdo con la información económica recabada de los Departamentos ministeriales indicados para la elaboración de los informes anuales de ejecución del Plan 2009-2012, en los últimos años de su ejecución, se han dedicado entre 4 y 5 millones de Euros anuales a la atención de las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Por otra parte, en cuanto a la asistencia a aquellas víctimas de trata de seres humanos que solicitan el retorno voluntario a su país de procedencia, se han puesto en marcha ayudas específicas para asegurar este aspecto. Así, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social cuenta con programas para la financiación a organizaciones especializadas para el apoyo en la gestión del retorno y la asistencia a la víctima.

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de Migraciones, a través de los programas subvencionados, las organizaciones especializadas están gestionando anualmente entre 10 y 20 retornos voluntarios de víctimas de trata de seres humanos.

2. En el ámbito normativo, el Plan Integral 2009-2012 recogió diversas medidas dirigidas a garantizar una atención inmediata y adecuada a todas las víctimas, así como a asegurar su protección.

El objetivo de mejora de la protección a las víctimas en el ámbito normativo ha dado lugar a varios años de trabajo para la revisión y modificación de aquellas normas que pueden afectar al acceso de las víctimas a una protección y asistencia adecuada. Entre las reformas acometidas para favorecer el acceso de las víctimas a los recursos de asistencia y protección destacan:

- La modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, mediante la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que introduce el artículo 59 bis, y la Ley Orgánica 10/2011, de 17 de julio, que lo modifica. Estas modificaciones establecen un estatuto específico para las personas extranjeras en situación irregular víctimas de la Trata de Seres Humanos, recogiendo al respecto tanto las previsiones de la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, como las obligaciones dimanantes de la ratificación y entrada en vigor en nuestro país del Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (Convenio núm. 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

En el proceso de adaptación de la legislación de extranjería a las previsiones de los convenios y tratados internacionales ratificados por España, resulta también de suma importancia la regulación recogida en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, cuyo articulado incorpora un capítulo en desarrollo de las previsiones

del artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. En particular destaca el mandato de la elaboración de un Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, de aplicación universal (con independencia del origen de las víctimas o su situación administrativa, a pesar de estar previsto en una norma relativa a los derechos y libertades de las personas extranjeras en España), que constituye el Mecanismo Nacional de Derivación (National Referral Mechanism, NRM).

- Inclusión en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de derecho de asilo y de la protección subsidiaria, de una mención específica entre los colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pueden requerir, por tanto, una atención específica a sus necesidades, a las víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional. Esta regulación remite a su desarrollo reglamentario para la adopción de las medidas necesarias para un tratamiento específico.
- Aprobación del Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en ámbito de la Administración de justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, lo que ha supuesto el reconocimiento de asistencia jurídica gratuita a las víctimas de violencia y trata en todos los procesos judiciales y administrativos derivados de su condición de víctima, sin necesidad de que ésta justifique la falta de recursos.
- En materia de asistencia sanitaria, el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, modificado por el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, amplía el alcance del acceso de las víctimas de trata de seres humanos a la prevista en la cartera

común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, aunque la Disposición adicional quinta del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, hace referencia al acceso a las prestaciones del sistema nacional de salud a aquellas víctimas de trata a las que les haya sido concedido un periodo de restablecimiento y reflexión, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha promovido una interpretación de este precepto que garantice un tratamiento igualitario de todas las víctimas, pues el periodo de restablecimiento y reflexión sólo se reconoce a las víctimas de trata en situación irregular, así como el acceso inmediato a los servicios de atención y a la protección adecuada desde el momento de la identificación. En este sentido, la Delegación del Gobierno instó a la Secretaría General de Sanidad para que acordara con las Comunidades Autónomas una interpretación común según la cual se entiende por “víctima de trata de seres humanos” cualquier persona física de la que existan indicios razonables de que haya sido objeto de trata tras un proceso de identificación realizado por la autoridad policial competente, cuestión que será acreditada con el “Acta de información general a posibles víctimas de trata de seres humanos”.

- Por otra parte, el proceso de transposición de la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, en lo relativo a las medidas referidas a la asistencia y protección de las víctimas, ha propiciado el abordaje de nuevas reformas normativas:
  - ◊ Previsión, en el Anteproyecto de Ley de actualización de la legislación sobre protección a la infancia, en la parte por la que se modifica el Código Civil, de la consideración de situación de desamparo cuando un menor sea identificado como víctima de trata de seres humanos y exista un conflicto de intereses entre los padres, tutores o guardadores y el menor.

- ◊ Proyecto de regulación de un Estatuto Jurídico de la Víctima que dé respuesta jurídica y social a las víctimas del delito y sus familiares, contemplando una especial protección a las más vulnerables, entre las que se encuentran las víctimas de trata y las víctimas menores de edad, previendo unas medidas específicas de protección para víctimas en los procesos penales, así como en la regulación de un “Estatuto procesal de la víctima” (a través de la futura reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Todo lo anterior ha configurado en un breve espacio de tiempo, apenas 5 años, un panorama legislativo que ofrece a las víctimas mayores garantías de protección y acceso a los recursos de asistencia a su disposición, lo que a su vez favorece la colaboración de las víctimas en la investigación y la persecución del delito.

3. En relación con la elaboración y desarrollo de protocolos de actuación y coordinación para la mejora de la información, asistencia y protección a víctimas y testigos, con independencia de la previsión en el Plan Integral de diversos protocolos de atención a víctimas y de coordinación interinstitucional, las principales instituciones implicadas en la identificación, asistencia y protección a las víctimas, elaboraron y suscribieron un único Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de seres humanos<sup>4</sup>, aprobado en octubre de 2011.

Como se ha indicado anteriormente, dicho Protocolo Marco fue elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que preveía el impulso, por las Secretarías de Estado de Inmigración y Emigración, de Justicia, de Seguridad y de Igualdad,

---

4. <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/DOC/protocoloTrata.pdf>

de la adopción de un Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de Seres Humanos.

El citado Reglamento indicaba, además, en su Disposición adicional única, referida a la Identificación y protección de la víctima de trata de seres humanos, que *“Las previsiones establecidas en el artículo 140 del Reglamento aprobado por este Real Decreto 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”*.

Así, en octubre de 2011, los Ministerios de Sanidad, Política Social e Igualdad, Interior, Justicia y Trabajo e Inmigración, así como la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, suscribieron el Acuerdo interinstitucional por el que se aprueba el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, que establece las pautas de actuación para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de seres humanos, así como los mecanismos de coordinación de las instituciones implicadas en dichos procesos, definiendo tanto los instrumentos de relación entre las administraciones con responsabilidades en la materia, como los procesos de comunicación y cooperación con organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas de trata, con la finalidad de abordar de manera integral las distintas etapas desde la detección hasta la inserción o el retorno de la víctima.

En cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula cuarta del citado Acuerdo interinstitucional, el 7 de junio de 2012 tuvo lugar la constitución de la Comisión de Seguimiento del mismo, formada por las instituciones y administraciones firmantes y convocada a iniciativa de la Delegada del Gobierno para la Violencia de Género, quien la preside.

Entre los distintos aspectos dirigidos a favorecer los mecanismos de comunicación para la identificación y derivación de las víctimas de trata de seres humanos y mejorar así su acceso a los recursos de asistencia y protección, el Protocolo Marco hace referencia a la importancia de la detección de posibles víctimas por vías alternativas a la inspección de lugares donde puedan encontrarse personas en riesgo o la investigación del delito por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuestión en la que se ha avanzado, no solo mediante la cooperación en el proceso de identificación entre las distintas instituciones y administraciones y con las organizaciones especializadas, sino también mediante la formación y distribución de los materiales para apoyar la detección de posibles víctimas por profesionales de distintos ámbitos a los que se ha hecho referencia anteriormente.

4. En lo que respecta a la protección a las víctimas de trata en el proceso penal, el Plan 2009-2012 ya hacía referencia a normativa española que garantiza la protección de las víctimas del delito, en particular, cuando son testigos en el proceso penal está contemplada en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, así como de acuerdo a lo establecido en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, que establece un sistema de ayudas públicas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos dolosos y violentos cometidos en España, así como de los delitos contra la libertad sexual aun cuando éstos se perpetraran sin violencia.

Al mismo tiempo, las víctimas de trata, además del reconocimiento de la protección contemplada en los artículos 13, 109 y 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tienen acceso a una especial protección al reconocerles el Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y

el sistema de asistencia jurídica gratuita, una serie de derechos en relación con el acceso a la asistencia jurídica gratuita, en consonancia con las actuaciones previstas en el Plan 2009-2012.

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos específicos de protección de las víctimas de trata durante el proceso judicial, también en cumplimiento del objetivo de promoción y protección de los derechos de las víctimas del Plan 2009-2012, se ha mejorado la información a las víctimas y la comunicación entre el Ministerio Fiscal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Así, la Fiscalía General del Estado, en cumplimiento de la función tuitiva de las víctimas encomendada por la legislación española, está obligado a procurar que las víctimas de trata de seres humanos sean puntualmente informadas de sus derechos, de forma clara y accesible, comprendiendo dicha información, además del ofrecimiento de acciones de los arts. 109 y 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la obligación de comunicarles los actos procesales que puedan afectar a su seguridad (artículos 109 y 544 ter 9 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), y las previsiones de los artículos 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, y 140 y siguientes de su Reglamento.

Además, el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos exige que los Fiscales se aseguren de que las declaraciones prestadas por las víctimas durante la fase de instrucción se realicen con los requisitos precisos para que en el juicio oral puedan hacerse valer como prueba sumarial pre constituida cuando existan lógicas dudas sobre la futura comparecencia al acto del Juicio oral.

Igualmente los fiscales se encargan de solicitar, cuando resulte procedente, la adopción de alguna de las medidas previstas en la Ley 19/1994, de Protección de Testigos, o el uso de cualquier medio que contribuya a la protección de la víctima

en el juicio oral como la utilización de videoconferencias para su declaración.

De igual modo, de acuerdo con lo contemplado en el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata, en el ámbito de sus actuaciones, los médicos forenses velarán por que la entrevista y exploración de la víctima se produzca de forma integral en un único momento, evitando la victimización secundaria y la repetición de entrevistas, pruebas o exámenes complementarios.

En todo caso, es necesario aclarar que las medidas de carácter asistencial y de apoyo previstas en la legislación española no están condicionadas por la tramitación del proceso penal, sino por las necesidades específicas que se valoran caso a caso. Y, en ningún caso, los medios asistenciales que establece la legislación española están subordinados a la colaboración de las víctimas en la investigación penal, en la instrucción judicial, o en el juicio.

Por último, cuando los perjudicados no se muestren parte en la causa, no se entenderá que renuncian al derecho de restitución, reparación o indemnización que pueda acordarse a su favor en sentencia firme, siendo necesaria la renuncia a este derecho de manera expresa.

5. Una mención especial merece la protección de las víctimas de la trata menores de edad, pues no se encuentran contemplados objetivos y medidas específicas en el Plan 2009-2012 y, sin embargo, han sido objeto de innumerables comentarios y recomendaciones tanto de los organismos nacionales e internacionales que evalúan las políticas públicas en materia de lucha contra la trata de seres humanos, como por las instituciones y organizaciones que participan en la elaboración del presente instrumento, que incluye la evaluación de los resultados del Plan, a través del envío de observaciones y recomendaciones.

En este sentido, la protección de las víctimas de trata menores de edad se establece en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, instrumento único de protección de menores, en cuyo artículo 2 establece que el interés superior de los menores primará sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. No obstante, las víctimas de trata menores de edad están amparadas por el artículo 59 bis Núm. 5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que recuerda que *“las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a personas extranjeras menores de edad, debiendo tenerse en cuenta la edad y madurez de éstas y, en todo caso, la prevalencia del interés superior del menor”*.

A su vez, el artículo 146 del Reglamento de Extranjería establece que *en caso de que fuera determinada la minoría de edad de la víctima de trata de seres humanos, las actuaciones que deban realizarse velarán en todo momento por la preservación del interés superior del menor. La institución pública responsable de la tutela legal de la víctima menor de edad o el Ministerio Fiscal podrán proponer la derivación del menor hacia recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos, por razones de protección o de asistencia especializada. En cualquier caso, los recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos deberán garantizar la separación entre menores y mayores de edad.*

Por su parte en el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, en el capítulo dedicado a la asistencia a las víctimas menores de edad realiza una serie de consideraciones en relación a la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas menores de edad, en consonancia con la legislación citada y de acuerdo con las previsiones recogidas en la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril.

La legislación de extranjería contempla también la posibilidad de proteger a las personas indocumentadas cuya edad sea incierta cuando existan razones para creer que es menor de

edad, en cuyo caso prevalecerá esta consideración en tanto no exista decreto del Ministerio Fiscal estableciendo la mayoría de edad. También nuestra legislación procesal penal contempla medidas específicas de protección de los menores de edad en el proceso penal.

6. Finalmente, en relación con el acceso de las víctimas a sus derechos y el cumplimiento del objetivo del Plan de mejora de la información a las víctimas sobre dichos derechos, durante la vigencia del Plan se pudo constatar la inexistencia de un catálogo específico de derechos reconocido a las víctimas de trata de seres humanos, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, era habitual encontrar la enumeración de recursos de asistencia necesarios para la recuperación de las víctimas de trata (i.e. Art. 12 del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata).

Sin embargo, la Directiva 2011/36/UE, de 5 abril, recoge la necesidad de garantizar una serie de derechos a las víctimas, haciendo referencia a la definición de un estatuto de la víctima. A este respecto, la Comisión Europea ha trabajado en la definición de los derechos de las víctimas de trata, quedando plasmado en una publicación que pretende ser coherente con el planteamiento de un enfoque centrado en la víctima y en la protección de los derechos humanos en la lucha contra la trata de seres humanos<sup>5</sup>.

En España, tal y como se ha señalado anteriormente, en el momento de elaboración del presente informe, el Ministerio de Justicia está llevando a cabo los trabajos necesarios para la elaboración de un Estatuto Jurídico de la Víctima.

---

5. [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodePath=/EU+Policy/EU+rights+of+victims+of+trafficking\\_ES.pdf&fileName=EU+rights+of+victims+of+trafficking\\_ES.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodePath=/EU+Policy/EU+rights+of+victims+of+trafficking_ES.pdf&fileName=EU+rights+of+victims+of+trafficking_ES.pdf)

## II.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Se han cumplido gran parte de los objetivos planteados en el Plan 2009-2012 en relación con la asistencia y protección a las víctimas de trata con fines de explotación sexual.

En este sentido, destaca, no sólo el esfuerzo para la mejora de la información a las víctimas y el refuerzo de los servicios especializados de asistencia y protección, sino también el establecimiento de pautas de actuación y la formalización de protocolos de coordinación y colaboración, que garantizan una actuación más ágil y la eliminación de barreras en el acceso a los recursos de atención especializados.

No obstante, se han identificado nuevos retos para la mejora de la atención y protección a las víctimas:

1. En relación con el retorno asistido de víctimas de trata de seres humanos, se ha puesto de manifiesto la necesidad de aumentar la cooperación con los países de origen para garantizar que el retorno se haga de forma segura. En este aspecto, tiene un papel fundamental el Ministerio del Interior en coordinación con las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de los programas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En concreto, el informe de GRETA sobre la aplicación por España de las previsiones del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata, exige que el retorno asistido responda a las necesidades de las víctimas y se haga con la debida consideración hacia sus derechos, su seguridad y dignidad. Todo ello, de acuerdo con las recomendaciones de GRETA, implica la información a las víctimas sobre los programas existentes sobre los riesgos, así como la puesta a su disposición de la protección necesaria. Asimismo, considera que las autoridades españolas deben avanzar en el desarrollo de mecanismos de cooperación

con los países de origen para asegurar la correcta evaluación del riesgo, el retorno seguro y su efectiva reinserción.

2. En lo referente a la modificación del ordenamiento jurídico para reforzar la atención y protección de las víctimas, se pone de manifiesto lo siguiente:

- En cuanto a la previsión, recogida en la norma reguladora del derecho de asilo, de procurar una atención a las necesidades específicas de las posibles víctimas de trata que se encuentren en el proceso de solicitud de protección internacional las organizaciones especializadas señalan carencias en su asistencia y protección cuando acceden a través del sistema de protección internacional.

Sobre esta cuestión se pronuncia el informe elaborado por el GRETA, que pone de manifiesto la necesidad de aumentar los esfuerzos para garantizar que los procedimientos establecidos permitan el acceso de las víctimas adultas y menores a la protección internacional y respeten el principio de no devolución recogido en el artículo 14 del Convenio.

Por su parte, la Defensora del Pueblo, en su monográfico sobre trata de seres humanos alude a los obstáculos que encuentran las víctimas de trata para que sus solicitudes de protección internacional prosperen, debido a la dificultad para acreditar la existencia de un “fundado temor de persecución” y la “pertenencia a un determinado grupo social”.

Por otro lado, señala que la normativa vigente en España garantiza la aplicación de la Ley de Asilo a las víctimas de trata frente a la situación anterior a 2009, si bien pone de manifiesto la necesidad de avanzar en el establecimiento de mecanismos de detección de situaciones de trata entre las personas que solicitan protección internacional

y su preocupación ante la denegación de las solicitudes de protección internacional tanto en frontera como en el procedimiento regular y la consecuente falta de valoración del riesgo en caso de retorno al país de origen.

- De acuerdo con el análisis de los mecanismos de asistencia y protección a víctimas, recogido en el Informe sobre la aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de Acción contra la Trata de seres humanos, realizado por el Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos (GRETA) del citado organismo, es necesario dar un paso más. En este sentido, el GRETA señala que, a pesar de la regulación realizada en el Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, para garantizar una mayor protección de las víctimas de trata, es necesario asegurar la especialización en la materia de las y los profesionales que proporcionan asistencia jurídica gratuita.
3. Sobre la elaboración y desarrollo de protocolos de actuación y coordinación para la mejora de la información, asistencia y protección a víctimas y testigos, a pesar de que la aprobación del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de Seres Humanos, mejora y agiliza los procesos desde la detección de una posible víctima de trata, se identifican cuestiones susceptibles de mejora:
- El Informe del GRETA sobre la aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de Acción contra la Trata de Seres humanos señala la necesidad de reforzar la detección en frontera y considera que es necesaria una mayor especialización y el establecimiento de instrucciones cuando se detecta a una posible víctima.
  - Las organizaciones especializadas en la atención a víctimas de trata reclaman la atribución de un papel más formal de éstas en el proceso de identificación de las víctimas, que reconozca la importancia de su participación

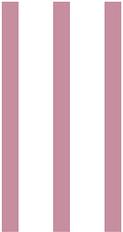
y de la información aportada por estas organizaciones en el proceso de identificación y en la determinación de la existencia de indicios razonables, así como a la hora de determinar las necesidades de asistencia y protección de la víctima y la evaluación del riesgo.

Así lo ha manifestado también la Defensora del Pueblo en su informe monográfico sobre trata de seres humanos, reclamando una mayor coordinación de las organizaciones especializadas con las autoridades competentes para la identificación y el reconocimiento formal de su participación en estos procesos, mediante el establecimiento de las condiciones concretas para su participación en el proceso de identificación y derivación de las víctimas, si bien considera positivo el reconocimiento de su labor en las previsiones del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata.

4. En lo que respecta a la protección a las víctimas de trata en el proceso penal, cabe destacar como aspecto más crítico, la falta de desarrollo de la Ley 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, que no se ha llevado a cabo.
5. Para finalizar, resulta fundamental señalar que el Plan 2009-2012 no establecía previsiones concretas en relación con las víctimas de trata menores de edad y la experiencia de su ejecución, ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos para su atención especializada.

A este respecto, el informe sobre trata de seres humanos de la oficina de la Defensora del Pueblo, pone de manifiesto la falta de protocolos de actuación para la detección temprana de menores de edad en riesgo, así como la ausencia de procedimientos formales para la detección, identificación y correcta derivación y de posibles víctimas menores de edad.

Por su parte, el GRETA, que también considera que es necesario avanzar en el establecimiento de medidas prácticas que garanticen la prevención y protección de las víctimas de trata menores de edad en atención a su situación de especial vulnerabilidad, insta a España a reforzar los mecanismos y procedimientos en este sentido.



## PERSECUCIÓN DEL DELITO

### III.1. PRINCIPALES LOGROS EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO

Para cumplir el objetivo del Plan 2009-2012 dirigido a “luchar decididamente contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y contra la activa intervención de traficantes y proxenetas”, el Plan propone a lo largo de sus áreas de trabajo diversas medidas, enfocadas tanto a la mejora de los sistemas de prevención y detección de la trata, como al refuerzo de la investigación y la persecución del delito.

Para ello, recoge medidas dirigidas a favorecer la especialización de profesionales, en particular de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a aumentar los recursos destinados a la investigación o a fortalecer la cooperación policial, aunque es, sin duda, la reforma operada 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, la medida de mayor importancia, pues tipifica por primera vez –en su artículo 177 bis– la trata de seres humanos como delito y elimina su regulación como circunstancia agravante del delito de tráfico ilegal de inmigrantes en el apartado 2 del artículo 318 bis.

Este artículo 177 bis fue incluido en el Título VII bis del Código Penal, entre los tipos delictivos dirigidos a criminalizar las torturas y otros delitos contra la integridad moral (Título VII) y los que sancionan las conductas contra la libertad e indemnidad sexual (Título VIII), adecuándose por tanto al carácter personalísimo del bien jurídico protegido y abandonando su posición entre los delitos que tipifican el favorecimiento de la inmigración clandestina.

Con esta reforma se recogió la definición de trata del Convenio del Consejo de Europa de Acción contra la Trata de Seres Humanos (Varsovia, 16 de mayo de 2005), que fue ratificado por España en 2009, y se modificaron y reforzaron otros aspectos del Código Penal como la responsabilidad de las personas jurídicas (artículo 31 bis), el decomiso de los bienes y productos procedentes del delito (artículo 127 y siguientes), o los delitos relacionados con la prostitución, especialmente, en lo relativo a cualquier forma de explotación sexual infantil.

Por otra parte, la transposición de la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, ha propiciado una nueva revisión de las disposiciones dirigidas a perseguir y sancionar el delito de trata en el Código Penal, habiendo incluido, en el momento de redacción del presente informe, en el Anteproyecto de reforma del Código Penal (en tramitación en 2013), las siguientes previsiones:

- Modificación del artículo 177bis del C.P., detallando las formas de comisión del delito y haciendo una mención expresa a determinadas formas de explotación (explotación para cometer ilícitos penales), definiendo el concepto de vulnerabilidad e incluyendo supuestos de especial protección, y añadiendo la posibilidad de introducir la libertad vigilada en estos delitos.
- Modificación del comiso (artículo 127 C.P.), mediante la introducción en el texto de instrumentos legales para favorecer la recuperación de bienes procedentes del delito (comiso ampliado a los delitos de trata, ampliación de los supuestos

de utilización de bienes por la policía, supuestos de intervención de bienes en poder de terceros y de comiso sin sentencia de condena).

Desde el punto de vista de la persecución del delito en el ámbito judicial, resulta de especial interés la labor realizada desde la Fiscalía General del Estado, que ha elaborado diversas instrucciones y circulares dirigidas a unificar criterios de actuación en relación, entre otros, al delito de trata de seres humanos, destacando la Circular 5/2011 sobre "Criterios para la Unidad de Actuación Especializada del Ministerio Fiscal en materia de Extranjería e Inmigración", que analiza y explica en su Apartado II todos los elementos relacionados con la tipificación del nuevo delito de trata de seres humanos (bien jurídico protegido, conductas típicas alternativas, medios comisivos alternativos, etc.).

En definitiva, la reforma del Código Penal por la LO 5/2010, se considera de gran relevancia en la mejora de la respuesta frente al delito de trata de seres humanos, al igual que la participación de fiscales especializados en el enjuiciamiento de los casos de trata.

### III.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN A LA PERSECUCIÓN DEL DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS

Luchar decididamente contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y perseguir activamente a tratantes y proxenetas, es uno de los objetivos del Plan que, a pesar de exigir la revisión de la legislación penal, con la complejidad que ello entraña, arroja un balance positivo, no sólo por haber conseguido un avance en el establecimiento de mecanismos legales adecuados para perseguir y penalizar la trata de seres humanos, sino por haber permitido el establecimiento de dinámicas de trabajo en materia de investigación

y enjuiciamiento que aseguren la correcta aplicación de los citados mecanismos.

En este sentido, ha resultado fundamental la formación, tanto específica y especializada, como la impartida con carácter general a profesionales del ámbito policial y judicial, pero también la decisión de crear órganos especializados para la investigación y enjuiciamiento del delito, tales como:

- La Ley 50/1981, 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, donde se crearon las Fiscalías Delegadas de Extranjería, que han asumido las tareas específicas en relación con el enjuiciamiento de casos de trata de seres humanos.
- La Directiva de Servicio núm. 40/2009, de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, sobre la actuación contra la trata de seres humanos Circular 2/2014, de 1 de julio, de la Secretaría General de la Administración de Justicia.
- La Orden del Ministerio del Interior 28/2013, de 18 de enero, de la Brigada Central contra la Trata de Seres Humanos.

No obstante, también se han puesto de manifiesto aspectos que dificultan la persecución y penalización de la trata de seres humanos, entre ellos, la gran relevancia que tiene en el sistema judicial español el testimonio de la víctima para la condena del delito, pues se otorga una enorme responsabilidad a la víctima en el proceso. Por ello, diversos organismos nacionales e internacionales han destacado la necesidad de articular vías alternativas a la declaración de la víctima, de manera que el proceso pueda continuar en aquellos casos en los que el testimonio de la víctima no resulte suficiente, cumpliendo así con lo dispuesto en los artículos 27.1 del Convenio de Varsovia y 9.1 de la Directiva 36/2011/UE, de 5 de abril, que exigen que la investigación o enjuiciamiento del delito no dependan de la declaración o denuncia de la víctima.

Igualmente, se pone de manifiesto la necesidad de avanzar en la investigación patrimonial y en la adopción de medidas para la privación del beneficio a los delincuentes, pues no ~~Tampoco~~ se han logrado avances significativos en la regulación de los aspectos relacionados con el embargo y decomiso de bienes y productos procedentes del delito. No obstante, las previsiones incluidas en el Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación del Código Penal constituyen el primer paso de un proceso que requerirá la adopción ulterior de otras medidas dirigidas a la regulación del destino de los bienes y productos incautados, mediante la creación de un fondo de bienes decomisados procedentes del delito de trata de seres humanos, que refuerce los recursos de asistencia a las víctimas y garantice, en su caso, su compensación.

A pesar de todas estas reformas para garantizar una mayor eficacia en la persecución del delito de trata de seres humanos, desde la sociedad civil se insiste en que la lucha contra este delito no puede disociarse de las situaciones de prostitución y explotación sexual, considerando que las actuaciones en esta materia están siendo insuficientes y destacando la relación de la industria del sexo existente en nuestro país con las situaciones de trata y de explotación sexual.





## ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

### IV.1. PRINCIPALES LOGROS EN MATERIA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

Aunque la coordinación y cooperación interinstitucional no se estableció como un objetivo específico del Plan Integral, éste recogía en su contenido la necesidad de crear estructuras de comunicación, que permitieran la coordinación de las actuaciones puestas en marcha y la comunicación entre las administraciones y organizaciones sin fines de lucro implicadas en la recuperación de las víctimas.

Por ello, en 2009 se pusieron en funcionamiento dos mecanismos de cooperación:

- El Grupo Interministerial de Coordinación del Plan, formado por los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior, Justicia y Empleo y Seguridad Social, cuyo cometido es el seguimiento y evaluación de las medidas del Plan y la aprobación de los informes anuales de ejecución del Plan.
- El Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual, espacio de participación e intercambio entre las administraciones con responsabilidades en el desarrollo de las medidas

del Plan y las organizaciones sin fines de lucro especializadas en la asistencia integral a víctimas de trata con fines de explotación sexual, junto con una representación de dos Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con la finalidad de recoger las inquietudes y propuestas de estas instituciones y avanzar en los compromisos de colaboración en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Además, en el último año de ejecución del Plan se pusieron en marcha otras iniciativas dirigidas a favorecer la coordinación interinstitucional en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos, algunas de las cuales han culminado, bien a lo largo de 2012, bien una vez finalizada la ejecución del Plan, en la creación de espacios de comunicación y en la asunción formal de tareas en relación con la trata en los espacios ya creados, destacando los siguientes mecanismos:

- La Comisión de Seguimiento de la aplicación del Protocolo Marco de Víctimas de Trata de Seres Humanos, constituida el 7 de junio de 2012, en la que las instituciones firmantes informan de sus responsabilidades en la aplicación del Protocolo Marco, en particular, de los avances en la puesta en marcha de procesos de cooperación que favorezcan la detección, identificación y derivación de las víctimas a los recursos de asistencia y protección.
- Cooperación con las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad, en concreto, en relación con la elaboración de Protocolos en desarrollo del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata o la modificación de los ya existentes, así como su implicación en la actualización de la Guía de recursos existentes para la atención de víctimas de trata con fines de explotación sexual. Esta colaboración implicó la modificación del Reglamento de la Conferencia Sectorial de Igualdad para la inclusión de “la asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual”.

- También para garantizar la coordinación en el territorio, se ha implicado a las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, mediante la aprobación de una nueva Instrucción en la que se regulan sus funciones, extendiendo su actuación al seguimiento de los recursos y servicios de la Administración General del Estado para la atención de las situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual.
- Por último, el Consejo de Ministros ha aprobado en 2013 la modificación de la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres, con la finalidad de “servir de cauce para el seguimiento y la coordinación en el ámbito de la Administración General del Estado, de la aplicación del principio de transversalidad de las medidas destinadas a la erradicación de la violencia de género, en sus distintas manifestaciones, teniendo en cuenta las necesidades y demandas específicas de las víctimas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.”

## IV.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

Se puede afirmar que se han superado las expectativas iniciales en materia de cooperación interinstitucional en materia de trata de seres humanos, habiendo asumido tanto las administraciones públicas, como otras instituciones y las organizaciones especializadas, la necesidad de abordar su trabajo desde la comunicación y el intercambio de información, como un elemento que beneficia claramente a la protección de las víctimas.

No obstante, con la finalidad de asegurar una acción contra la trata de carácter integral, se plantea todavía la necesidad de fortalecer la cooperación en la intervención con víctimas de trata con fines de explotación sexual:

- En primer lugar, desde los diversos organismos nacionales e internacionales que han analizado las políticas puestas en marcha en España en relación con la trata de seres humanos, se indica la necesidad de establecer un proceso de identificación que implique a diferentes agentes, de manera que la toma de decisiones garantice la participación de profesionales de primera línea, que han tenido un contacto directo con la posible víctima.

En este sentido, si bien se ha evolucionado hacia una mayor participación de determinados agentes, destacando en concreto la de las organizaciones especializadas en la atención a las víctimas, que colaboran ya en determinados momentos, como en la realización de la entrevista, apoyando el proceso de información a la posible víctima, en la definición de un itinerario de atención que garantice la protección de la víctima, así como en la aportación de información sobre su situación personal, se plantea la necesidad de que el papel de estas organizaciones y de otros agentes o profesionales sea definido formalmente, de manera que su colaboración apoye el proceso de toma de decisiones en relación con la determinación de que existen indicios sobre la condición de víctima de trata, así como en la evaluación del riesgo y el establecimiento de las medidas de asistencia y protección adecuadas.

Además, cuando el proceso de identificación afecta a una persona menor de edad, se plantea la necesidad de que ésta cuente con la implicación de especialistas en la materia, de profesionales de los servicios de protección de menores y de organizaciones sin fines de lucro especializadas en la asisten-

cia a menores víctimas de trata con fines de explotación sexual, así como de la policía y fiscalía especializada. Igualmente, se debe contemplar su implicación formal en el proceso.

- En materia de cooperación, la definición de estándares de intervención con víctimas de trata con fines de explotación sexual y las especificidades en la atención a víctimas cuando son menores de edad, constituye otra cuestión que requiere un consenso de los diferentes agentes implicados, con la definición del papel de cada uno y de los aspectos en los que es necesaria la coordinación.
- En relación con la compleja organización política y administrativa española, resulta necesario impulsar actuaciones para la mejora de los mecanismos de cooperación, garantizando su eficacia en la práctica. En concreto, en relación con la competencia de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de recursos asistenciales, resulta de suma importancia garantizar mecanismos de comunicación que permita la derivación de las víctima de forma ágil y rápida entre Comunidades Autónomas, priorizando su protección y seguridad y asegurando, a su vez, su recuperación. Igualmente, resulta esencial articular sistemas de coordinación y cooperación para asegurar la correcta derivación de las víctimas menores de edad y su tratamiento especializado.

También en el ámbito local se hace necesaria la colaboración para la mejora de la información a las Entidades Locales sobre la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, así como la formación a profesionales del ámbito local, con el objetivo de informar y sensibilizar sobre estas situaciones y el papel que pueden desarrollar.

- Por último, a pesar de los esfuerzos en la coordinación de los distintos agentes implicados y el establecimiento de mecanismos para garantizar la colaboración en el territorio, por el momento no se ha designado a una entidad o personalidad

para asumir las tareas de coordinación nacional o relatoría en relación con la lucha contra la trata de seres humanos, tal y como ya se ha previsto en la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril.

Por el contrario, existe una cierta dispersión en el reparto de responsabilidades en relación con la lucha contra la trata, dependiendo de la finalidad de la trata o del ámbito de cooperación (nacional o internacional).

En este sentido, un aspecto fundamental que es necesario abordar es la designación de un ente que coordine las políticas públicas en la materia y que permita evaluar los procesos puestos en marcha.

- Por último, en el ámbito internacional resulta fundamental para garantizar tanto la prevención de las situaciones de trata como para favorecer, en su caso, un retorno seguro, incidir en el fortalecimiento y mejora de las relaciones institucionales entre países y la cooperación con las embajadas de los países de origen de las víctimas.



## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO

El trabajo realizado durante los últimos cinco años ha permitido ir abriendo nuevas vías de colaboración y llevar las medidas más allá de lo planificado inicialmente para la ejecución del Plan 2009-2012.

Teniendo en cuenta la propia evaluación de las carencias y virtudes del Plan y también las aportaciones de organismos internacionales, independientes y fuera de toda intervención en nuestro país, se pueden señalar algunas conclusiones importantes, que se deben tener en cuenta a la hora de definir las prioridades y objetivos del nuevo Plan.

También, habida cuenta de las observaciones realizadas por organizaciones, instituciones y administraciones de nuestro país implicadas en la lucha contra la trata de seres humanos, se han recogido tanto los aspectos positivos de la ejecución del plan como los más críticos.

En este sentido, en cuanto a los aspectos positivos del Plan, se ha señalado lo siguiente:

- El Plan supone un gran avance en la realización de una actuación integral y coordinada, tanto desde el punto de vista de la asistencia y protección de las víctimas de trata, como en relación a la investigación y enjuiciamiento del delito.

- Valoración positiva de las reformas legislativas realizadas en el periodo de ejecución del Plan, tanto en lo referente a la persecución penal del delito como en cuanto al reconocimiento de derechos a las víctimas y su acceso a los recursos de atención adecuados.
- Elaboración e implantación del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, promoviendo la colaboración de instituciones, administraciones y entidades en la lucha contra la trata.
- Creación de un sistema de información y seguimiento referido específicamente a la trata que recoge y analiza los datos proporcionados por las autoridades policiales.
- Avance en la creación de mecanismos de detección de posibles víctimas de trata por profesionales no especializados, favoreciendo la posterior identificación, asistencia y protección de las víctimas, así como en la formación continua de todos los profesionales implicados en los procesos de detección e intervención con víctimas.

En cuanto a aquellos aspectos que se considera que pueden haber dificultado la eficacia de las medidas recogidas en el Plan, se señala lo siguiente:

- Se señala la necesidad de contar con un instrumento cuyo rango normativo sea más consistente, ya que un Plan de Acción no es de obligado cumplimiento.
- Pese a definir el objetivo de protección y promoción de los derechos de las víctimas como objetivo central del plan, se considera que la acción integral contra la trata con fines de explotación sexual gira todavía en torno a la persecución del delito y, aunque se ha garantizado la puesta a disposición de las víctimas de recursos especializados, existen todavía importantes carencias en la atención a situaciones de vulnerabilidad

(menores, discapacidad intelectual, trastornos enfermedad mental, etc.).

- Insuficiencia de los avances en la coordinación territorial entre todos los agentes clave en la lucha contra la trata y necesidad de un coordinador a nivel nacional que centralice la información y el seguimiento de las actuaciones a todos los niveles.
- A pesar del aumento de las acciones de sensibilización en la materia, no se han realizado campañas concretas dirigidas a desincentivar la demanda de prostitución y las actuaciones dirigidas a la eliminación de los anuncios de comercio sexual en prensa se consideran insuficientes.



## **ANEXO II:**

**SUBCOMISIÓN PARA EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA TRATA  
DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL,  
CREADA EN EL SENO DE LA COMISIÓN DE IGUALDAD DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**Julio 2015**



## INTRODUCCIÓN

La Comisión de Igualdad del Congreso acordó, en base a la propuesta realizada por el Grupo Parlamentario Popular (Núm. Expte 158/13), la creación de una Subcomisión para el análisis y estudio de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, con la finalidad de recoger propuestas para la mejora de las políticas dirigidas a luchar contra la trata de seres humanos y a asistir y proteger a sus víctimas.

La Subcomisión, integrada por tres representantes de cada uno de los Grupos Parlamentarios con más de cien diputados en la Cámara, dos representantes de cada uno de los Grupos Parlamentarios con más de diez diputados y un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios restantes, fue constituida el 20 de diciembre de 2013, con los siguientes objetivos:

1. Analizar la situación de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.
2. Estudiar las deficiencias que nos encontramos en todo el territorio español para la lucha efectiva contra este hecho deplorable e inhumano.
3. Analizar el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual (2009-2012).
4. Proponer las mejoras que es necesario introducir en el plano asistencial para garantizar la protección de las víctimas de trata, así como las medidas que es necesario implementar para acabar en España con estas prácticas, que son consideradas la "esclavitud del siglo XXI".
5. Emitir un informe y dictamen y dar traslado del mismo al Gobierno con el fin de mejorar las políticas dirigidas a luchar contra la trata de seres humanos y a asistir y proteger a sus víctimas.

Finalizados los trabajos de la Subcomisión, el 9 de julio de 2015 se publicó el Informe aprobado por la citada Subcomisión, así como de los votos particulares presentados al mismo ([http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-700.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-700.PDF)).

A continuación se transcriben las conclusiones recogidas en el Informe, que se incorporan al Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018.

## CONCLUSIONES

### CONSIDERACIONES GENERALES

#### I.1. INTRODUCCIÓN

Definida por el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niñas (Protocolo de Palermo) del año 2000 como la acción encaminada a la «captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u a otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otras, con fines de explotación. Esta 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». Este Tratado fue ratificado por España en el año 2003.

Específicamente, la trata de seres humanos con fines de explotación sexual no se encuentra definida en ningún documento jurídico internacional y es, con gran diferencia, el tipo de explotación más frecuente asociado a la trata en España; lo mismo ocurre en Europa Occidental, América del Norte y algunas regiones de Asia. A ello hay que añadir que, si dos de cada tres víctimas de trata de seres humanos

son mujeres, en el caso de trata de personas con fines de explotación sexual, este porcentaje aumenta de manera desproporcionada.

Con ello cabe concluir que la trata de seres humanos con fines de explotación sexual es una manifestación más de la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres y, siendo una de las más graves vulneraciones de los derechos humanos, constituye una forma de violencia contra la mujer. Reduce a las personas, en su mayoría mujeres y niñas, a la condición de simple mercancía, produciendo en ellas unas consecuencias físicas y psicológicas devastadoras y difíciles de superar.

En 2005, se firmó el Convenio del Consejo de Europa para la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (Convenio de Varsovia), ratificado por España en el año 2009.

Finalmente, para cerrar el listado de instrumentos legales fundamentales en esta materia hay que mencionar la Directiva 36/2011, relativa a la Prevención y Lucha contra la Trata de Seres Humanos y a la Protección de Víctimas.

Nos encontramos ante la peor forma de esclavitud moderna, que tiene su principal objetivo en personas que se encuentran ante una situación de especial vulnerabilidad, la mayoría de ellas procedentes de países en grave situación socioeconómica, y por ello ha sido considerada la esclavitud del siglo XXI, equiparable a aquella que tuvo lugar en siglos pasados con los esclavos procedentes de África.

La trata de personas atenta contra los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico consagrados en el artículo 1 de la Constitución Española.

En opinión de las personas expertas, es muy importante precisar con exactitud qué entendemos por trata de seres humanos, para diferenciarla del tráfico de personas y del delito de explotación sexual. El tráfico de personas se encuentra tipificado en el artículo 318 bis

de nuestro Código Penal, bajo la denominación de Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros y protege la integridad de las fronteras del territorio; la explotación sexual se recoge en el artículo 188 del mismo texto legal y la trata de seres humanos en el artículo 177 bis, tutelando, como bien jurídico, la dignidad de la persona, sin que sea posible confundirlo con flujos migratorios o derechos laborales.

Esta diferenciación, esencial, entre tráfico de personas y trata tuvo lugar en España a través de la modificación del Código Penal realizada en la Ley Orgánica 5/2010, que introdujo en nuestro sistema jurídico el delito de trata de seres humanos, a través del artículo 177 bis, separando la inmigración ilegal y la trata. Hasta ese momento no existía una clara distinción entre el tráfico de personas y la trata.

El factor transfronterizo es relevante, ya que alrededor del 40 % de las víctimas de trata son personas extranjeras en situación irregular, pero este mismo dato nos llama la atención sobre la principal circunstancia vinculada a la cooptación de personas para la trata: la falta de recursos y expectativas fuera y dentro de la Unión Europea.

Son tres los elementos claves para que estemos ante un supuesto de trata: captación de una persona, anulación por condicionamiento de su consentimiento y fines de explotación en cualquiera de sus manifestaciones, sexual, laboral, de extracción de órganos o de esclavitud. Se trata de un delito de tendencia, en el que es suficiente buscar la explotación para que se dé la antijuridicidad de la conducta típica, es decir, para que la acción sea calificada como trata de seres humanos.

Las personas expertas que comparecieron ante esta Subcomisión se refieren a la trata con fines de explotación sexual como una forma de violencia de género y así se identifica en el nuevo marco normativo. Este enfoque es clave, a juicio de diversos comparecientes, para dar una mejor respuesta institucional, especialmente en el ámbito judicial.

## I.2. DIMENSIÓN DEL DELITO Y CARACTERIZACIÓN DE LA VÍCTIMA

Pese a que es imprescindible recabar datos para señalar la magnitud real del delito de trata de personas con fines de explotación sexual, se trata de una tarea muy difícilmente realizable debido a la opacidad en la que se desarrolla. Son cifras que, además de oscuras, son muy dinámicas, ya que el crimen organizado va creando nuevas formas de comisión del delito, lo que exige actualizar constantemente los medios y fórmulas necesarias para combatirlo.

La Oficina de Naciones Unidas ha señalado que el 79% de las víctimas de trata identificadas son objeto de explotación sexual. A su vez, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en el Informe correspondiente al año 2012, habla de 43.000 víctimas de trata de seres humanos, mayoritariamente mujeres y niñas, entre 2007 y 2010. De entre éstas, entre el 57 y el 62% de las víctimas lo fueron para explotación sexual.

En 2012 la Organización Mundial del Trabajo, estimó que de los 20,9 millones de personas en situación de trata o esclavitud en el mundo, 5,5 millones serían menores de edad.

En el ámbito de la Unión Europea, EUROSTAT revela datos similares, estableciendo que el 62% de las víctimas de trata identificadas lo son con fines de explotación sexual, siendo el 80% de ellas mujeres, de las que un 2% niñas. La mayoría de las víctimas (65%) proceden de Rumanía, Bulgaria, Polonia y Hungría. Las que no proceden de la Unión Europea principalmente son mujeres nigerianas, chinas, brasileñas y rusas.

En España, según el último informe de seguimiento del Plan Integral de Lucha contra la Trata con Fines de Explotación Sexual, en 2012 se detectaron 12.305 personas en situación de riesgo, la mayoría de ellas mujeres entre 18 y 22 años, el 92% en situación irregular en

España. También se registraron 21 víctimas menores de edad. Las nacionalidades predominantes entre las víctimas eran Rumanía, Paraguay y Brasil.

En 2013, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, según datos del CICO, se identificó a 1.180 víctimas de trata de seres humanos, el 34% de las cuales eran extranjeras en situación irregular. Se contactó con 34.688 mujeres en situación de riesgo, se realizaron 30.852 acciones de asesoramiento o información y se proporcionó alojamiento a 585 usuarias. Se instruyeron 288 atestados policiales por actividades relacionadas con la trata con fines de explotación sexual: 97 atestados por trata y 191 por explotación sexual; se desarticularon 24 organizaciones criminales, y 48 grupos criminales vinculados a este fenómeno; 5 organizaciones criminales y 18 grupos criminales relacionados con la explotación sexual. Se detuvo a 753 personas, mayoritariamente hombres, 345 por trata de seres humanos y 408 por explotación sexual. Los detenidos por trata de seres humanos procedían en ese año de 2013 mayoritariamente de Rumanía, siguiéndole los oriundos de España y Nigeria. En cuanto al delito de explotación sexual, España encabeza el ranking de detenidos, seguidos por China y Rumanía. Por lo que se refiere a las víctimas, se han identificado en 2013 1.180, mayoritariamente mujeres, 264 como víctimas de trata de seres humanos y 916 por explotación sexual. Las víctimas proceden principalmente de Rumanía y en menor medida de Nigeria y Paraguay; en cuanto a la explotación sexual sigue siendo Rumanía quien encabeza el ranking, siguiéndole en menor medida China y España.

El perfil medio de la víctima de trata de seres humanos en España en 2013 es una mujer, de edad de 23 a 27 años, de nacionalidad rumana y con situación administrativa de estancia regular (al ser ciudadana de la Unión Europea). El perfil más frecuente de las víctimas de explotación sexual coincide con el de la víctima de trata, si bien el rango de edad es mayor, de 33 a 37 años. Se han identificado 16 víctimas (de trata y de explotación sexual) menores de edad: de ellas, 12 víctimas de trata, de

las que cinco tenían nacionalidad rumana, cuatro nigeriana, 2 brasileña, una italiana, y cuatro víctimas de explotación sexual menores, una rumana, otra española, una tercera búlgara y una cuarta marroquí.

Según los datos aportados por la Oficina del Defensor del Pueblo, en ese mismo año de 2013 se ofrecieron 736 periodos de reflexión, de los que fueron aceptados 133, un 18,07%.

Según EUROPOL, la trata de seres humanos supone la segunda partida de ingresos ilícitos de la delincuencia, aportando, cada año, 32.000 millones de euros a los tratantes. El Centro de Inteligencia del Crimen Organizado, estima que, en España, la trata seres humanos supone 1.800 millones de euros anuales, alrededor de 5 millones de dólares diarios, procedentes de los 45.000 puestos de prostitución que considera que existen en nuestro país.

### I.3. MARCO NORMATIVO

#### I.3.1. Ámbito Internacional y Comunitario

En primer lugar, debe mencionarse el Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, del año 2000, como el instrumento internacional más relevante en la lucha contra la trata de seres humanos, ratificado, como se ha mencionado, en 2003 por España.

La promulgación del Convenio de Varsovia (Convenio n.º 197 del Consejo de Europa), ratificado por España en el año 2009, supuso un paso más en la lucha contra la trata de seres humanos, al garantizar a las víctimas periodos de recuperación y reflexión cuando existan motivos razonables para creer que una persona puede ser víctima de trata, derecho a un permiso de trabajo y residencia, derechos sanitarios y de atención psicológica.

En tercer lugar, la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI, ha sido transpuesta parcialmente a nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, ya que muchas de las previsiones contempladas en la Directiva habían sido incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico con anterioridad, como consecuencia de la adaptación del Protocolo Marco para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Palermo 2000, ratificado por España en 2003) y del Convenio 197 del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (Varsovia 2005, ratificado por España en 2009).

En cualquier caso, la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito ha sido el instrumento definitivo para poner a disposición de las víctimas todas las herramientas procesales y extra-procesales que necesitan y se demandan. La mayoría de las personas intervinientes han resaltado el carácter sustancialmente diferente de la Directiva, pasando de una perspectiva punitiva, de persecución del delito, a una perspectiva de derechos humanos, en los que la mujer víctima de trata, su dignidad y su recuperación, está en el centro de las medidas que se establecen.

Son numerosos las personas intervinientes en la Subcomisión que han elogiado la Ley del Estatuto de la Víctima del Delito, ya que, partiendo del valor absoluto de la dignidad humana, reconoce a las víctimas de trata, en función de su especial situación de vulnerabilidad, un alto grado de asistencia. Este apoyo pretende evitar la llamada «doble victimización» y abarca desde el derecho a recibir toda la información necesaria, pasando por el derecho preferente a la devolución de los gastos de carácter judicial en los que hubiese podido incurrir, hasta la protección imprescindible, tanto en fase de investigación como en fase de enjuiciamiento.

Es importante señalar la naturaleza individualizada de las medidas dirigidas a cada víctima y el reconocimiento de su participación en el marco del proceso penal. En esta línea, las personas comparecientes destacaron el importante papel que juegan las oficinas de asistencia a las víctimas cuyo funcionamiento regula el mencionado Estatuto.

### **I.3.2. Ámbito Nacional**

Desde la ratificación del Protocolo de Palermo en el año 2003, España ha vivido un proceso que ha dado lugar a una intensa actividad en diferentes niveles normativos y específicamente mediante la aprobación de Protocolos, Circulares, Órdenes Ministeriales, Planes y/o Estrategias a la que se han referido los distintos comparecientes.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, supuso la creación de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género con el fin de asesorar al Gobierno en materia de violencia. Con la aprobación del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se le atribuyó el impulso de la coordinación en el ámbito de la Administración General del Estado en materia de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la cooperación con las instituciones y Administraciones competentes para la atención y protección de las víctimas, en cuanto constituye una manifestación más de violencia contra la mujer. En esta línea de actuación ha asumido el trabajo gubernamental contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, continuando la actividad ya comenzada con la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016, que recoge la trata como otra forma de violencia de violencia contra las mujeres.

La tipificación expresa del delito de trata de seres humanos, como un tipo autónomo distinto del tráfico de personas, se produjo en el año 2010 a través de la introducción del artículo 177 bis en el Código

Penal (modificación realizada a través de la Ley Orgánica 5/2010). Con la modificación realizada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, se incluyen, dentro de las formas de comisión del delito, la entrega o recepción de pagos para obtener el consentimiento de la persona que controla a las víctimas, se tipifica el matrimonio forzado y la explotación con la finalidad de que las víctimas cometan actos delictivos para los explotadores y se agrava la pena para los supuestos de creación de peligro de causación de lesiones graves.

A través de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual se crearon las Oficinas de asistencia a las víctimas.

En el año 2000, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, reconoció como una forma más de protección para las víctimas de trata, el denominado periodo de restablecimiento y reflexión, cuyo fin es la recuperación de la víctima para que sea capaz de decidir si desea colaborar con la investigación penal. Durante este tiempo se les reconoce una autorización de estancia temporal y protección para ella y sus hijos menores o discapacitados que se encuentren en España.

Hay que señalar que las reformas llevadas a cabo en 2009 y 2011 con relación respectivamente a los artículos 59 y 59 bis, supusieron la concesión de permisos de trabajo y residencia a las víctimas de trata.

El Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual 2009-2012 fue el primer instrumento estratégico integral para hacer frente al fenómeno delictivo de la trata de seres humanos. En cumplimiento de sus disposiciones se creó, el 14 de julio de 2009, el Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual, con la finalidad de mejorar la colaboración entre todos los actores implicados, con un enfoque de promoción y protección de los derechos humanos. Actualmente se encuentra en fase de elaboración el siguiente Plan Integral 2015-2018, que estará basado en los análisis

de la aplicación del Plan anterior y en el que se tendrán en cuenta todas las recomendaciones recogidas en el presente documento.

Es muy importante destacar, de entre las actuaciones del Plan, la puesta en marcha del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, adoptado mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011, que indica las actuaciones a llevar a cabo en cada fase del procedimiento, identifica a las administraciones públicas implicadas, estableciendo los mecanismos de coordinación entre ellas y su relación con otras organizaciones con experiencia acreditada en la asistencia a víctimas. Este Protocolo consiguió implicar, por primera vez, al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía y todos los Ministerios con competencias en la materia.

A su vez, la Circular 2/2014, de 1 de julio, de la Secretaría General de la Administración de Justicia, ha permitido que los secretarios judiciales, en cumplimiento del Protocolo Marco, citen con antelación suficiente a los representantes del Ministerio Fiscal en las declaraciones de testigos, víctimas e imputados en delitos de trata para poder cumplir con los requisitos necesarios y que sirvan como prueba preconstituida. La Circular también impone a los Secretarios Judiciales la obligación de informar a las víctimas de la existencia de oficinas de asistencia.

En materia de persecución del delito destaca la Orden del Ministerio del Interior 28/2013 por la que se crea la Brigada Central contra la Trata de Seres Humanos que se configura como una unidad especializada coordinada con las autoridades judicial, fiscal y administrativa.

Con la modificación de la Ley 50/1981, 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se crearon las Fiscalías Delegadas de Extranjería, las cuales han demostrado tener una extraordinaria sensibilidad hacia el problema de la trata.

El Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud ha permitido reconocer la prestación sanitaria a las víctimas en situación irregular que se acojan al periodo de restablecimiento y reflexión.

Con respecto a los menores inmigrantes no acompañados, el Protocolo Marco de 22 de julio de 2014 incluye medidas destinadas a fomentar la coordinación entre las diferentes autoridades implicadas en las distintas fases del proceso. Recoge aspectos relativos a la protección de posibles víctimas de trata extranjeras menores de edad, prestando especial atención a la prevención, con la finalidad de asegurar la relación paterno-filial de estos menores con las personas que les acompañan y garantizar su protección ante posibles situaciones de riesgo.

En particular, se recoge el deber de la autoridad policial o del personal de la entidad pública de protección de menores de informar a la posible víctima, cuando tenga suficiente juicio, de los derechos que asisten en España, así como de la normativa vigente en materia de protección de menores.

Los Proyectos de Ley y de Ley Orgánica de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, que se encuentran en proceso de tramitación en la actualidad, visibilizan el drama de la trata de menores como una de las formas de violencia contra la infancia, reconociendo la situación de desamparo de un menor víctima de trata cuando exista conflicto entre sus progenitores o guardadores. En definitiva, nos encontramos ante una nueva regulación, que dota de un marco legal riguroso a la protección de la infancia.

Continuando con el tema de los menores, no debemos olvidar el importante avance que representa el Estatuto de la víctima del delito, al determinar la grabación de las declaraciones de los niños y niñas

para evitar exponerles al sufrimiento añadido que supondría la repetición de las declaraciones durante todo el proceso.

Finalmente, el Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, reconoce el beneficio a la asistencia jurídica gratuita, con independencia de la existencia de recursos para litigar, a todas las víctimas de trata.



## PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Las personas comparecientes marcan diferentes desafíos, proposiciones e indicaciones que es necesario tomar en consideración y, en su caso, valorar su implantación. Pese a ello, todas hacen referencia, a priori, al importante trabajo realizado hasta la fecha por las instituciones competentes, las distintas administraciones públicas y privadas, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, entidades del Tercer Sector y sociedad civil, en un período de tiempo muy limitado, lo que ha permitido que ahora mismo España cuente con un marco legislativo y de atención social bastante desarrollado, tanto en lo que se refiere a la detección del delito como a la atención a las víctimas y el castigo de los tratantes. Todo ello matizado, evidentemente, por la extrema dificultad que la identificación y posterior prueba del delito trae consigo, por su carácter transnacional, por la complicación añadida que supone que la mayoría de las víctimas y delincuentes procedan de países –Rumanía, Bulgaria– pertenecientes a la Unión Europea, y por la devastadora situación de las víctimas, lo que hace muy compleja su completa recuperación.

Numerosos comparecientes destacan que se están desarrollando políticas en línea con la Estrategia Europea 2020 y es que justo reconocer que nuestro país está a la cabeza en los avances en la materia, habiéndose desarrollado una tarea ingente en el periodo 2008-2015, y considerándose completamente transpuesta la Directiva Europea 36/2011.

## II.1. LEY DE TRATA

- Es general la recomendación de una Ley específica de Trata, que coordine las actuaciones de todas las instituciones implicadas y aúne en un solo texto la dispersión normativa existente en la materia. Esta demanda no es exclusiva de las entidades del Tercer Sector, sino que fiscales, magistrados y profesorado universitario que ha comparecido considera que su valor sería importante, por su carácter ejemplarizante y didáctico, al margen de que la Directiva Europea pueda transponerse de manera dispersa, en diferentes leyes, como se ha ido haciendo a lo largo de estos años.
- La legislación que transpone la Directiva europea y los compromisos asumidos por España a través de la ratificación de los diferentes instrumentos internacionales contra la trata, ha de suponer un impulso en la visibilización del fenómeno de la trata de seres humanos, abordando, de este modo, la sensibilización de toda la sociedad.
- Tanto las personas comparecientes como las entidades del Tercer Sector solicitan que la posible ley, la legislación vigente en esta materia, y los planes que implementen las actuaciones concretas de las diferentes administraciones, cuenten con una evaluación de su desarrollo con la finalidad de rendir cuentas y evaluar su grado de cumplimiento, con una dotación presupuestaria adecuada y con indicadores comparables y fiables.
- Es imprescindible que la Ley, la legislación que transpone la Directiva y los planes de actuaciones concretas, incorporen medidas en las tres áreas prioritarias en la materia (las tres «Ps»): prevención, protección y persecución.

## II.2. ÁMBITO POLÍTICO

- Implementar con mayor agilidad los compromisos asumidos en los diferentes acuerdos internacionales ratificados por nuestro país (Protocolo de Palermo ratificado en 2003, Convenio de Varsovia en 2009 y modificación del Código Penal, de acuerdo con lo ratificado, en 2010).
- Firmar un mayor número de acuerdos bilaterales con países de los que proceden parte de las víctimas de trata que recalán en nuestro país y donde los derechos humanos son difícilmente protegidos, para favorecer la colaboración en esta materia.
- Revisar las características formales de los permisos –de residencia, de trabajo– concedidos por las Delegaciones de Gobierno a las víctimas de trata, con el objetivo de preservar eficazmente su intimidad y evitar una nueva victimización.
- En el ámbito de las licencias administrativas, municipales y autonómicas revisar la actividad desarrollada en los clubs de alterne y de carretera y su adecuación a la licencia por actividad que se tramitó y consiguió.
- Valorar los efectos que la aplicación de la nueva redacción del artículo 177 bis del Código Penal, produce en la persecución, sanción y prevención de los delitos de trata de seres humanos. Si de la misma se derivara la necesidad de nuevas reformas, continuar mejorando la respuesta penal y la seguridad y la salud de las víctimas de estos delitos.
- Revisar una vez más el tratamiento del Código Penal al proxenetismo, por considerar que éste es el concepto clave para conseguir un tratamiento más eficaz en la prevención y en el castigo de la trata. El estudio debería ir dirigido a la aplicación efectiva del tipo penal de lucro de la explotación de la prostitución ajena, para garantizar al punibilidad de todos los supuestos de explotación sexual y no solo de la prostitución coactiva.

### II.3. ÁMBITO JUDICIAL

- Primar la condición de víctima con independencia de los procesos policiales y judiciales que se deriven de la denuncia.
- Trabajar en la consecución de que en la demanda de precisión, coherencia, contundencia y constancia, en la declaración de las víctimas de trata durante el proceso penal, se atienda a su estado emocional, así como al maltrato al que han sido sometidas, a través de la formación y la sensibilización adecuada de todos los profesionales que intervienen en este proceso, jueces y resto de operadores jurídicos.
- Reformar las estructuras actuales con el fin de facilitar la movilidad dentro del territorio nacional, de las víctimas de trata y explotación sexual.
- Vigilar el cumplimiento del acceso a la asistencia jurídica especializada y gratuita para todas las víctimas de trata.
- Averiguar siempre el patrimonio de los acusados e imputados durante el proceso, como posible evidencia de la actividad de tratantes a la que pueden estar dedicándose.
- Mejorar el tratamiento penal del proxenetismo y de la prostitución coactiva en nuestra legislación, teniendo en cuenta la dificultad en la consecución del testimonio de la víctima (de trata) contra su tratante o proxeneta.
- Mejorar la seguridad en aquellos casos en que se produzca un retorno asistido de una víctima a su país de origen.
- Optimizar las previsiones de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales, con el fin de adaptar sus previsiones a las especificidades que exige el delito de trata de seres humanos.

## II.4. PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE LA TRATA

### Sensibilización

- Trabajar para aumentar la visibilidad de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual como una realidad existente en nuestro entorno, dejando patente que constituye una de las manifestaciones más crueles de desigualdad ya que es una forma de esclavitud y de violencia de género que, por ello, conculca y vulnera los derechos humanos.
- Fomentar la concienciación ciudadana hacia la condena a esta forma de esclavitud, divulgando la íntima conexión existente entre la prostitución y la trata de personas con fines de explotación sexual.
- Elaborar campañas de sensibilización y prevención que contengan el mensaje de tolerancia cero y recojan la trata como una forma de violencia contra la mujer.
- Realizar campañas de sensibilización y prevención específicas dirigidas a jóvenes, a través de la utilización de un lenguaje adecuado a cada edad, teniendo siempre en cuenta la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos.

### Medios de comunicación

- Impulsar la adscripción a códigos de autorregulación por parte de los medios de comunicación, con el objeto de fomentar un lenguaje inclusivo, igualitario y no sexista.
- Favorecer la eliminación paulatina de los anuncios de contactos. Si no es posible su eliminación, valorar la posibilidad de establecer medidas disuasorias.
- Estudiar el impacto de hacer efectiva la recomendación del Consejo de Estado de limitar la publicidad de la prostitución en la prensa escrita, o en parte de ella, y, eventualmente, en otros medios, promoviendo una normativa específica

que incentive positivamente el abandono de esta práctica por parte de los medios de comunicación.

- Cumplir los compromisos adoptados por unanimidad en la Comisión de Igualdad, tanto en la Legislatura anterior como en la actual, relativos a los anuncios de prostitución.
- Promover la elaboración de Códigos de Buenas Prácticas para que el tratamiento de la información en materia de trata y explotación sexual se encuentre ligado a las formas de violencia contra la mujer.
- Incrementar la protección de menores y jóvenes a través de medidas para controlar y limitar el uso de internet como plataforma de comercio sexual. Vincular esta recomendación con la puesta en marcha de campañas de sensibilización orientadas específicamente a la infancia y adolescencia.

## II.5. PROTECCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN DEL DAÑO

- Realizar un nuevo Plan Integral de Lucha contra la Trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, teniendo en cuenta las conclusiones obtenidas a través de las sucesivas evaluaciones del Plan anterior y teniendo muy presentes las conclusiones aprobadas por la Subcomisión para el Estudio de la Trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Este nuevo Plan actuaría como un instrumento complementario de la futura Ley de trata.
- Implantar nuevas iniciativas de asistencia directa a las víctimas con la finalidad de reducir el riesgo de doble victimización.
- Introducir nuevas medidas de apoyo social, y particularmente económico, para las víctimas.

- Fomentar, en colaboración con el personal especializado de las entidades del tercer Sector, la denuncia de las víctimas a través de una mayor información, apoyo y acompañamiento de la misma si se tienen sospechas fundadas de su condición de víctimas de trata.
- Tener siempre en cuenta la perspectiva de género en todas las acciones que se lleven a cabo en materia de prevención, asistencia y atención a las víctimas.
- Promover la modificación del art. 127 del Código Penal, para que los recursos provenientes del delito sirvan para la protección, asistencia y reparación del daño de las víctimas, mediante la dotación de un fondo con los decomisos incautados.
- Perfeccionar los mecanismos de colaboración entre las entidades del Tercer Sector y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el proceso de detección de víctimas, fundamentalmente porque con frecuencia son coaccionadas y temen por su integridad física, lo que las lleva a negar su condición.

## II.6. FORMACIÓN

- Actualizar los programas y mecanismos de formación y especialización de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de todos los profesionales con competencia en la materia.
- Establecer fórmulas para instruir y sensibilizar al personal español que opera en el exterior, con la finalidad de que se encuentre más preparado para detectar los posibles casos de captación.
- Incorporar la perspectiva de género en todos los procesos formativos en materia de trata y explotación sexual.

## II.7. MENORES

- Teniendo como principio interpretativo, derecho sustantivo y norma de procedimiento el interés superior del menor, generar protocolos comunes a las comunidades autónomas que permitan determinar con mayor exactitud la identidad de los menores, incluirlos en un registro y establecer su filiación con el fin de evitar su desaparición y sin que ello implique la retirada del menor a la madre.
- Extender la protección contenida en el Protocolo Marco de menores inmigrantes no acompañados, de 22 de julio de 2014, a los menores que nacen ya en España.
- Tener en cuenta las particularidades de los menores con el fin de llevar a cabo una formación específica en la materia que involucre a todos los agentes implicados en la atención de menores. Prestar especial atención al personal docente.
- Establecer mecanismos de traslado eficaces para menores de edad dentro del territorio nacional cuando sea aconsejable, a través de acuerdos de colaboración entre las diferentes comunidades autónomas y el Gobierno central.
- Apoyar la creación, por parte de las administraciones o de las entidades del Tercer Sector, de recursos específicos para menores, ante la evidencia de la inadecuación de los centros de menores como lugares de atención a víctimas de trata menores de edad.

## II.8. COORDINACIÓN

- Intensificar la persecución a los tratantes impulsando mecanismos eficaces de participación, asistencia e intercambio de información entre todos los actores que intervienen en la lucha contra la trata.

- Reforzar la coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado mediante la aplicación de la segunda fase del Plan de la Policía Nacional contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual.
- Optimizar las formas de colaboración interinstitucional entre las autoridades policiales, fiscales, judiciales y las entidades del Tercer Sector que proporcionan asistencia y apoyo a las víctimas y sus familiares.
- Reforzar las actuaciones policiales internacionales, mediante un impulso de la comunicación y colaboración con los países de origen para agilizar el intercambio de información.
- Generar protocolos comunes y homogéneos en las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad, prestando especial atención al establecimiento de mecanismos sencillos para facilitar la movilidad de las víctimas dentro el territorio nacional, de acuerdo con las competencias de las diferentes administraciones participantes.
- Reforzar la colaboración con las embajadas de los países de origen de las víctimas de trata y de los tratantes, con el objetivo de realizar programas en los que se pueda trabajar en la prevención del delito.
- Comprobar de manera eficaz las solicitudes de asilo y de períodos de reflexión y restablecimiento realizadas por mujeres víctimas de trata en los CIEs o que se identifican como tal, para evitar que sean las propias redes de trata las que estén utilizando este mecanismo para conseguir sus propósitos.
- Respetar siempre la decisión de la víctima, independientemente de sus características.

## II.9. INVESTIGACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DEL DELITO

- Utilizar indicadores comunes para la recolección de datos que permitan una mayor armonización de los mismos para llevar a cabo análisis más eficaces.
- Promover la recepción de información de todas las administraciones implicadas en la lucha contra la trata de seres humanos respetando las competencias de cada una de ellas, para optimizar la recogida de datos.
- Perfeccionar la obtención de datos procedentes de la administración de justicia.
- Llevar a cabo trabajos, estudios e investigaciones que reflejen fehacientemente el alcance del delito de trata, con el objeto de implementar las medidas necesarias para combatirlo.

## II.10. ENTIDADES DEL TERCER SECTOR

- Facilitar los mecanismos existentes para que las víctimas de trata sean asistidas siempre y en todo el territorio del Estado por entidades del Tercer Sector especializadas, elaborando los convenios correspondientes que permitan que intervengan cada vez que se realiza una actuación por las autoridades judiciales o policiales correspondientes.
- Tener en cuenta las aportaciones de las entidades del Tercer Sector para la elaboración de protocolos para la lucha contra la trata de seres humanos, en cualquiera de sus aspectos, y muy especialmente en lo que se refiere a la detección, identificación, procedimiento judicial y recuperación.
- Coordinar la intervención de las entidades del Tercer Sector para que su actuación no dependa únicamente de las buenas prácticas y esté regulada a través de convenios de colaboración con las diferentes administraciones públicas.

- Ayudar a las entidades del Tercer Sector, desde el gobierno central y los correspondientes gobiernos autonómicos, en el respeto de sus competencias, para que sus recursos cuenten con las características específicas y los profesionales necesarios que precisa su actuación, dada la extrema complejidad de la situación de las víctimas, su origen muy diverso, sus características culturales, sociales, religiosas, étnicas y lingüísticas muy distintas, y las relativas a las de sus respectivas edades –menores, mujeres jóvenes, madres, etc.
- Facilitar la colaboración de las entidades del tercer sector vinculadas a la materia de la trata con entidades similares en aquellos países de donde proceden la mayoría de las víctimas tratadas en España: Rumanía en primer lugar, pero también Paraguay, Brasil, Nigeria o China.

## COMENTARIOS FINALES

La Subcomisión es consciente de que sus trabajos quedaron, desde el principio, circunscritos a una de las formas de la trata, la de personas con fines de explotación sexual, que ha sido durante años y sigue siendo la forma de trata con mayor incidencia en nuestro país, pero considera la conveniencia de que se vayan estudiando otras formas tipificadas también como delito en la Directiva 2011/36/UE –trata para explotación laboral, mendicidad, para la comisión de delitos, servidumbre, esclavitud, tráfico de órganos, matrimonio forzado, etc.–, que no han sido objeto de estudio en esta subcomisión, y la manera de incorporar a nuestro sistema legal la respuesta adecuada a la dimensión que comienzan a tomar estos otros modelos de trata también en nuestro país. La constitución de un espacio Schengen y la incorporación de nuevos miembros a la Unión Europea en los últimos años ha supuesto una incidencia mayor de estos tipos de trata en nuestro país.

Asimismo, quiere hacer constar que durante el período de duración de sus trabajos, algunas de las demandas realizadas por las personas comparecientes fueron teniendo respuesta por parte del trabajo político y legislativo realizado, por lo que, aun siendo recogidas las demandas en la transcripción y resúmenes de sus comparecencias, no han sido incluidas en el presente informe dado el avance que se ha producido, sobre todo en lo que se refiere a las modificaciones de la legislación penal de estos últimos tres años. Muchas de esas demandas eran cuestiones preceptivas para la completa implementación de la Directiva 2011/36/UE en materia de trata.

La Subcomisión quiere poner de manifiesto, así, los avances que en los últimos diez años, aproximadamente, se han realizado de manera progresiva para luchar contra las redes de trata de personas con esta finalidad en nuestro país, y que han transformado completamente el panorama jurídico y social en respuesta a este gravísimo problema.

Para finalizar, la Subcomisión dejar constancia de una cuestión que ha estado presente en la mayoría de las comparecencias de las personas expertas que han participado en el trabajo de la Subcomisión: la extrema dificultad de deslindar el problema de la trata de personas con fines de explotación sexual del de la prostitución, e incluso, acotando más el ámbito, del proxenetismo, que para muchas de las personas comparecientes, está inadecuadamente resuelto en nuestra legislación. La desaparición de la trata de personas con fines de explotación sexual está directamente vinculada a la erradicación o limitación de una demanda de la clientela de prostitución, que, en cambio, se mantiene continua o incluso crece en los últimos años, en opinión de las personas comparecientes. En este sentido, quiere recordar que el Parlamento Europeo, en un estudio presentado en febrero de 2014, bajo el título «Informe sobre explotación sexual y prostitución y su impacto en la igualdad de género», cuya ponente fue la diputada Mary Honeyball, desaconseja la legalización de la prostitución al entender que es una medida que beneficia en primer lugar a los proxenetas.

Asimismo la Subcomisión quiere poner de manifiesto que la mayoría de las personas comparecientes ha señalado a los países con sistemas abolicionistas como los más eficaces en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, en virtud de medidas como la sanción de proxenetas y usuarios.

Por otra parte la Subcomisión quiere recordar también cómo precisamente el proxenetismo ha sido una de las cuestiones que más ha ocupado las intervenciones de las personas intervinientes, por entender que es un delito no adecuadamente resuelto ni castigado en nuestro sistema legal.



[www.msssi.es](http://www.msssi.es)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES  
E IGUALDAD

SECRETARÍA  
DE ESTADO  
DE SERVICIOS SOCIALES  
E IGUALDAD

DELEGACIÓN  
DEL GOBIERNO  
PARA LA VIOLENCIA  
DE GÉNERO