

## ANEXO II:

# SUBCOMISIÓN PARA EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL, CREADA EN EL SEÑO 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.

#### 1.1. 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.



## 1.2. 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 1180, 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.

### **1.3. Marco Normativo.**

#### **1.3.1. 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 extraprocesales 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.

### **1.3.2. 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.

#### **4.1. 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.



#### 4.2. **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.

#### 4.3. **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 atiende 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.

#### **4.4. 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.

#### **4.5. 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.

#### **4.6. 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.

#### **4.7. 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.

#### **4.8. 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.

#### **4.9. 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.

#### **4.10. 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.