Dictamen 14
2026

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
28 DE OCTUBRE DE 2026

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 914-2026

Colección Dictámenes
Número 14/2026
La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, noviembre de 2026

Edita y distribuye
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISSN 1134-5152
D.L. M-28452-2026

Imprime
Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 28 de octubre de 2026, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 25 de septiembre de 2026 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Igualdad, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Inclusión Social, Seguridad Social y Migraciones, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el art. 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen en el plazo de quince días sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos. La solicitud se trasladó a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de la propuesta de dictamen.

El escrito se acompañaba de la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) del Anteproyecto.

La trata y explotación de seres humanos constituye un fenómeno global que atenta contra los más elementales derechos humanos. Atendiendo a los datos más recientes según el último informe sobre España del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA), entre 2013 y 2024 se incoaron 1.578 procedimientos judiciales por trata. A su vez, la Memoria de la Fiscalía General del Estado, publicada en 2026, constata

que la trata de seres humanos se consolidó en 2025 como una de las violaciones más graves de los derechos fundamentales, con formas de explotación cada vez más diversas y un mayor uso de la tecnología. Solo ese año se incoaron 204 procedimientos judiciales por trata, el 73 por 100 de ellos con fines de explotación sexual y el 13,9 por 100 de explotación laboral, y se detectaron 1.246 potenciales víctimas, de las que 875 fueron identificadas formalmente. Se constata una marcada dimensión de género en la trata con fines de explotación sexual, ya que la práctica totalidad de las víctimas son mujeres y niñas, así como un aumento en los casos de trata laboral y el uso de entornos digitales en la captación y la explotación.

Ya en 2012, el Defensor del Pueblo en su informe, "La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles" alertaba sobre la gravedad de este fenómeno y ponía de relieve la necesidad de una respuesta institucional comprensiva de todas las dimensiones de la trata de seres humanos, incluyendo el trabajo forzoso, así como de solucionar las carencias en el tratamiento de estas cuestiones en nuestro país en materia de procedimientos de identificación, datos e información sobre esta realidad, la tipificación de las conductas penalmente sancionables, el bajo número de condenas o la frecuencia con que los casos de trata se abordaban exclusivamente desde la perspectiva de la lucha contra la inmigración irregular.

Los esfuerzos realizados en España para combatir y erradicar la trata y la explotación de seres humanos se han circunscrito a los avances que han venido haciéndose en la comunidad internacional, cuyos comienzos se remontan al siglo pasado con el Convenio para la Represión de la Trata de Blancas de 1910 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921. Asimismo, el artículo 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece la prohibición de esclavitud, servidumbre y trata de esclavos en todas sus formas. Más recientemente, los principales avances en la lucha contra la trata se produjeron a partir del Protocolo del año 2000 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, conocido como Protocolo de Palermo, ratificado por España en 2002. Se trata del primer instrumento internacional legalmente vinculante que incorpora una definición consensuada sobre la trata de personas y establece la obligación de adopción de medidas legislativas y de otra índole para tipificar estos delitos, proteger a las víctimas y prevenir estas transgresiones de los derechos humanos.

En cuanto a la explotación y el trabajo forzoso, el compromiso de la comunidad internacional para su erradicación se ha plasmado en numerosos documentos, pactos internacionales y convenios en el marco del sistema de Naciones Unidas, como la Convención sobre la Esclavitud de 1926, la Convención suplementaria sobre abolición de la esclavitud de 1956 y

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Pero también en el marco de la Organización Internacional del Trabajo a través del Convenio sobre el trabajo forzoso, n.º 29, de 1930, que es el primer instrumento internacional que requirió la supresión del trabajo forzoso en todas sus formas, el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso n.º 105, de 1957, el Protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, n.º 29, de 2014 y la Recomendación sobre el trabajo forzoso, n.º 203, de 2014.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, hace referencia a la trata de personas en varias de sus metas: "Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas (...), incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación" (5.2), "Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y (...) (8.7)" y "Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas (...) contra los niños" (16.2). Ello pone de manifiesto que la trata de personas es un fenómeno complejo que debe abordarse desde una perspectiva amplia que tenga en cuenta, al menos, la igualdad de género (ODS 5), el trabajo decente (ODS 8) y las sociedades pacíficas e inclusivas (ODS 16).

En el ámbito de actuación del Consejo de Europa, cabe mencionar el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos, conocido como Convenio de Varsovia de 2005, que retoma la concepción de la trata recogida en el Protocolo de Palermo y profundiza en la perspectiva multidisciplinar y de protección de las víctimas. Dicho Convenio introduce la figura del Ponente o Relator Nacional y crea el GRETA como mecanismo de seguimiento y evaluación independiente de la situación en los distintos países.

En el contexto de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, en su primer capítulo, dedicado a la dignidad de la persona, prohíbe expresamente la trata de seres humanos junto a la esclavitud o los trabajos forzados (art. 5). Por ello, la Unión Europea se ha dotado de un extenso marco jurídico y de acción política para abordar este fenómeno. La primera norma fue la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo relativa a la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, sustituida por 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, que establecía las normas mínimas para determinar infracciones y sanciones relacionadas con la trata de seres humanos a partir de una enumeración de conductas punibles, e incorporaba medidas para su prevención y el refuerzo de la protección de las víctimas mediante un enfoque integral del problema no basado únicamente en su persecución.

La aprobación de la Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que

se modifica la Directiva 2011/36/UE ha reforzado este marco normativo mediante la ampliación de las finalidades de explotación, el fortalecimiento de las medidas de asistencia y protección a las víctimas, la mejora de los mecanismos de recopilación de datos y de coordinación institucional, y el refuerzo de las obligaciones de los Estados miembros en materia de prevención y reducción de la demanda. Esta Directiva es en buena medida resultado de la Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025, que preveía la revisión de la Directiva 2011/36/UE. Concluido el periodo de vigencia de la Estrategia, sus principales líneas de acción (prevención, protección de las víctimas en todas las etapas y persecución del delito) han pasado a ser obligaciones vinculantes para los Estados miembros.

Asimismo, la Directiva (UE) 2024/1760 sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, modificada por las Directivas (UE) 2025/794 y (UE) 2026/470, obligará a partir de julio de 2029 a las empresas de mayor dimensión a identificar, prevenir, mitigar y reparar los efectos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente en su cadena de actividades, lo que incluye de forma directa la prevención de la trata de seres humanos y la explotación laboral.

Por otro lado, puesto que quienes suelen perpetrar la trata de seres humanos son grupos de delincuencia organizada, la lucha contra esta ha estado estrechamente vinculada a la Estrategia de la UE contra la delincuencia organizada 2021-2025, enmarcada en la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad 2020-2025. En 2025, la Estrategia Europea de Seguridad Interior (*ProtectEU*) sustituyó a este marco y aunque ambas estrategias han concluido, la Unión mantiene una acción operativa continuada a través de la Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Delictivas (EMPACT), que incluye la trata entre sus prioridades para el periodo 2026-2029.

En este contexto cabe recordar que, aunque el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos son fenómenos jurídicamente distintos, las redes que se dedican al primero suelen captar a personas en situación de vulnerabilidad que acaban siendo víctimas de trata y explotación. Por ello, el Plan de acción renovado de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes 2021-2025 recogía medidas específicas para desarticular el negocio de los traficantes. Concluido su periodo de vigencia, sus objetivos se han integrado en la nueva Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración 2026-2031 y en el Pacto sobre Migración y Asilo, y parte de sus medidas han adquirido un carácter permanente, como el Reglamento (UE) 2025/2611 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2025, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que respecta al refuerzo del apoyo por parte de Europol y a la mejora de la cooperación policial para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Por su parte, el Pacto sobre Migración y Asilo, aprobado en junio

de 2024 y aplicable desde junio de 2026, incluye entre sus ejes la detección temprana de posibles víctimas de trata en el control de entrada en las fronteras exteriores de la UE.

Ya en el ámbito nacional, la Constitución española reconoce en su artículo 10.1, entre otros, la dignidad de la persona como fundamento del orden político y la paz social, dignidad contra la que atentan directamente tanto la trata como la explotación de seres humanos. A su vez, el delito de trata de seres humanos se encuentra tipificado de manera independiente por el Código Penal, en su artículo 177 bis, desde 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. A su vez, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, modifica la Ley Orgánica 10/1995 para transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2011/36/UE, e incorpora cambios en la figura la trata, al tiempo que, en el contexto de una amplia reforma del texto punitivo, también se incorporan otras Directivas comunitarias vinculadas a la explotación de seres humanos y su persecución, como, sin ánimo de exhaustividad, la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular o la Directiva 2011/93/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. Más recientemente, la Ley Orgánica 13/2022, de 20 de diciembre, modifica nuevamente la Ley Orgánica 10/1995 para agravar las penas previstas para los delitos de trata de seres humanos cuando la víctima sea desplazada por un conflicto armado o una catástrofe humanitaria.

Cabe mencionar asimismo las previsiones en el ámbito de la extranjería y de la protección internacional. Así, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y el Reglamento de Extranjería que la desarrolla a través del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre incorporan en el marco de la lucha contra la trata los derechos de las víctimas, la cooperación contra redes organizadas y la asistencia integral a las víctimas de trata. Además de regular el procedimiento de detección, exención de responsabilidad y concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales, ambas normas delimitan la protección a las víctimas frente a otras vías específicas y refuerzan los canales y garantías en su recuperación y colaboración con las autoridades policiales o judiciales.

Por su parte, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia incluye medidas específicas para la protección de las víctimas de trata menores de edad. En febrero de 2026, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas

culminó el séptimo ciclo periódico de examen a España. Las observaciones finales del Comité incidieron en el incremento del número de casos de explotación sexual de menores de edad en nuestro país y la consiguiente necesidad de mayores esfuerzos en la lucha contra este fenómeno, con especial atención a las víctimas en el sistema de protección.

También la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual reconoce a las víctimas de trata con fines de explotación sexual como víctimas de violencias sexuales, determina sus derechos, incluyendo los de acceso a la justicia y reparación, e introduce medidas dirigidas a prevenir la demanda y mejorar el proceso de investigación.

En el contexto de aumento del riesgo de trata de mujeres, niñas y niños con fines de explotación sexual derivado de la invasión de Ucrania, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, contempla medidas adicionales para su protección, con un sistema específico de acreditación para las víctimas de trata.

Asimismo, se han articulado distintas estrategias orientadas al reconocimiento del problema y la identificación de objetivos y medidas para tratar de abordarlo. Así, cabe señalar el Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la explotación de seres humanos 2021-2023, donde se adoptó por primera vez un enfoque omnicomprensivo de la trata, no limitándose a la explotación sexual, así como de otras formas de explotación. Entre sus prioridades de actuación fijaba la mejora de la detección y prevención de la trata de seres humanos, la identificación, derivación, protección, asistencia y recuperación de las víctimas de la trata de personas, la persecución del delito, la cooperación y coordinación y la mejora del conocimiento sobre esta realidad. El último informe sobre España del GRETA en 2023 reconocía este Plan como un hito y valoraba la iniciativa de elaboración de una ley orgánica integral como instrumento clave para abordar el fenómeno de forma global con todas las formas de explotación y todas las víctimas, y para dar base legal a los mecanismos que lleva años reclamando, de los cuales el más urgente es un Mecanismo Nacional de Derivación que defina las funciones de todos los actores implicados y desvincule la identificación de las víctimas del proceso penal.

En cuanto al trabajo forzoso, en 2021 se aprobó el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas, que representó un primer paso para poner fin al vacío normativo de esta cuestión, aunque ponía también de relieve las limitaciones existentes en el conocimiento de esta realidad y la propia tipificación penal de las conductas sancionables.

El Anteproyecto objeto de dictamen es la respuesta institucional contra la trata y la explotación de seres humanos desde

una perspectiva integral y un enfoque de derechos humanos basado en las víctimas. El ordenamiento jurídico español carece de una regulación que aborde conjuntamente ambos fenómenos, no tipifica como delitos autónomos determinadas formas de explotación –como el trabajo forzoso, la servidumbre o la esclavitud–, se caracteriza por una notable dispersión normativa que da lugar a que el abordaje tanto de la persecución del delito como de la protección a las víctimas esté fragmentado. La nueva norma tiene como objetivo abordar todas las formas de trata y explotación y su respuesta penal, intervenir en los escenarios donde se produce la explotación, reforzar la prevención y la sensibilización social y garantizar la asistencia, protección y recuperación de las víctimas.

Al mismo tiempo, atiende la necesidad de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, cuyo plazo finalizaba el 15 de julio de 2026.

Además, este Anteproyecto da cumplimiento a los compromisos asumidos en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, renovado en 2025, que contempla entre sus medidas la aprobación de una ley integral contra la trata y la explotación de seres humanos (medida 389), reforzando así la respuesta institucional frente a una de las manifestaciones más graves de violencia contra las mujeres y las niñas. Asimismo, el Anteproyecto también incorpora el fortalecimiento de la acción protectora de la Seguridad Social de las víctimas de violencia de género (medida 406). A este respecto, el Real Decreto-ley 31/2026, de 20 de octubre para la mejora de la acción protectora de la Seguridad Social y de otras normas sociales, ha incorporado recientemente una situación especial de incapacidad temporal dirigida a mujeres trabajadoras víctimas de violencia de género cuyas lesiones les impidan trabajar, introduciendo una protección reforzada al aplicarse desde el día siguiente de la baja y no exigir período de carencia.

El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre distintos proyectos normativos que guardan relación con el texto objeto de dictamen, entre los que cabe destacar el realizado sobre una versión anterior de este Anteproyecto, Dictamen 3/2023, de 22 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos. Asimismo, se ha pronunciado sobre otros como, sin ánimo de exhaustividad, el Dictamen 8/2026 de 15 de julio sobre el por el que se modifica la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, el Dictamen 7/2024 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de las personas menores de edad en los entornos digitales, el Dictamen 4/2024 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales

y de gobernanza, el Dictamen 10/2023 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual, el Dictamen 4/2020 sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía integral de la libertad sexual; el Dictamen 1/2019 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; el Dictamen 1/2009 del Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre.

Asimismo, entre los informes de iniciativa propia que de alguna manera han tomado en consideración la realidad de la trata y/o la explotación de seres humanos cabe mencionar el Informe 1/2025, *La realidad migratoria en España,* el Informe 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia,* el Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro,* el Informe 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades;* o el Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley Orgánica se compone de 75 artículos organizados en un título preliminar y seis títulos, nueve disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y quince disposiciones finales.

Título preliminar. Disposiciones generales

El título preliminar establece que el objeto de la ley orgánica es el de prevenir, combatir y erradicar todas las formas de trata y explotación de seres humanos mediante un sistema integral de medidas de prevención, protección y sanción (art. 1). En él quedan recogidos, asimismo, sus fines y principios rectores (art. 2).

Además, se definen la trata y la explotación vinculada, esta última, a las finalidades de la trata y caracterizada por la imposición de cualquier trabajo, servicio o actividad, regulado o no, lícito o ilícito, exigido a una persona en situación de dominación o ausencia de libertad de decisión para prestarlo, incluyendo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas, la extracción o fracción de órganos o la explotación de la maternidad subrogada, el matrimonio forzado o uniones de hecho forzadas, conforme a cualquier rito o costumbre, la mutilación genital femenina o la adopción ilegal (art. 3).

Título I. Medidas de sensibilización y prevención

Capítulo I. Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos

Reconoce la responsabilidad institucional en la prevención y sensibilización social sobre la trata y la explotación de seres humanos (art. 4) y regula el Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (art. 5) cuya elaboración, seguimiento y evaluación corresponderá a la Unidad Nacional de Coordinación, en colaboración con el Mecanismo Nacional de Derivación.

Capítulo II. Medidas en el ámbito educativo

Regula la inclusión en todas las etapas formativas de contenidos relacionados con la educación afectivo sexual, la formación en derechos humanos, el compromiso con los valores democráticos y la prevención de la violencia y la explotación (art. 6), así como en la formación inicial y permanente del profesorado (art. 7).

Capítulo III. Medidas en el ámbito de la publicidad, de los medios de comunicación y en el ámbito digital

Reconoce como ilícita la publicidad que promueva el consumo de bienes o servicios proporcionados por víctimas de tata o de explotación (art. 8). Establece medidas de concienciación y prevención de la trata y la explotación de seres humanos a través de los medios de comunicación, promoviendo la realización de convenios con los agentes implicados (art. 9), y de manera específica en el ámbito digital y de las nuevas tecnologías, para el que se regulan medidas específicas, como la vigilancia constante de las plataformas digitales como medios de captación y explotación (art. 10).

Capítulo IV. Medidas en los ámbitos sanitarios y de servicios sociales

Se prevén medidas específicas por parte de las administraciones sanitarias dirigidas al desarrollo de programas de sensibilización y formación continuada del personal sanitario para mejorar la detección precoz, asistencia y rehabilitación de víctimas, así como el acompañamiento social y reparación del daño por parte de las administraciones de los servicios sociales (art. 11). Las medidas, en ambos casos, deberán contar con perspectiva de género e infancia.

Capítulo V. Medidas en el ámbito del sector privado y empresarial

Incorpora medidas de sensibilización y formación en el sector privado y empresarial mediante campañas específicas dirigidas tanto a las personas empleadoras como a las trabajadoras y a los interlocutores e interlocutoras sociales, así como a través de programas de formación inicial y continua sobre trata y explotación de seres humanos dirigidos a los interlocutores e interlocutoras sociales. Asimismo, se establece la inclusión de actuaciones específicas dirigidas a la población migrante, solicitante de asilo y refugiada (art. 12). Prevé, asimismo, impulsar la vigilancia y control de la aplicación de las normas de garantía de trabajo

decente en los sectores que presentan mayor riesgo de explotación (art. 13). Establece medidas para eliminar las prácticas de empleo explotadoras en el proceso migratorio (art. 14), así como otras medidas específicas de refuerzo de la actuación en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, articulando modelos de denuncia y protocolos de actuación (art. 15). Además, y de acuerdo con la normativa comunitaria sobre diligencia debida, se promoverá la implementación de conductas responsables en las actividades empresariales (art. 16).

Capítulo VI. Formación especializada y continua de los empleados públicos en otros ámbitos y de otros agentes y profesionales

Contempla la formación especializada y continua de todos los empleados públicos, así como del personal integrante de organizaciones y entidades sociales, implicados en la prevención, detección e identificación, atención a las víctimas y la persecución de la trata y explotación de seres humanos (arts. 17 y 18). Asimismo, se aborda específicamente esta formación de los y las letradas encargadas de asistir a las víctimas de trata y explotación de seres humanos (art. 19).

Título II. Detección, identificación y derivación de víctimas de trata o explotación de seres humanos

Capítulo I. Detección de víctimas de trata o explotación de seres humanos

Regula las garantías en el proceso de detección e identificación y los mecanismos de comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (arts. 20 y 21), así como la regulación cuando la detección tiene lugar en puestos fronterizos o en centros de internamiento de extranjeros (art. 22), además de establecer el deber de colaboración (art. 23).

Capítulo II. Evaluación de necesidades de protección y derivación de víctimas de trata o explotación de seres humanos a recursos especializados

A partir del informe de detección, se establece el sistema de evaluación de necesidades y protección, así como la derivación a recursos especializados, por parte de las unidades provinciales del Mecanismo Nacional de Derivación, distinguiéndose entre la derivación provisional inmediata (art. 24) y la derivación definitiva (art. 25).

Capítulo III. Procedimiento de identificación formal de víctimas de trata o explotación de seres humanos

Regula el procedimiento de identificación formal de las víctimas, que deberá realizarse por parte de la unidad policial especializada correspondiente en el plazo de setenta y dos horas (art. 26). Serán las Delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas uniprovinciales, las Subdelegaciones del Gobierno en las pluriprovinciales y las Direcciones insulares las encargadas de dictar la resolución de identificación como víctima de trata en un plazo máximo de cinco días desde la recepción de la propuesta de resolución,

si bien se establece la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación cuando así lo solicite de manera motivada el órgano competente. Se establece, asimismo, la posibilidad de que la víctima o su representante interpongan recurso potestativo de resolución cuando la resolución sea denegatoria (art. 27).

Capítulo IV. Período de restablecimiento y reflexión

Regula el período de restablecimiento y reflexión de la víctima, que será de, al menos, noventa días, considerando que se trata de un período suficiente para que la víctima pueda recuperarse y decidir si desea cooperar en la investigación y procedimiento. Dicho período podrá ser revocado por motivos de orden público o cuando se demuestre que la condición de víctima ha sido invocada de forma indebida. Se establecen, asimismo, previsiones legales específicas en el caso de que la víctima sea una persona extranjera.

Título III. Derechos de las víctimas

El título III, que se estructura en seis capítulos, consagra un conjunto de derechos a las víctimas de trata y explotación, garantizando su efectividad.

Capítulo I. Reconocimiento y efectividad de los derechos

Este capítulo reconoce los derechos de asistencia y protección de las víctimas con independencia de su nacionalidad, situación administrativa o cualquier otra circunstancia personal o social (art. 29). El acceso a tales derechos se desvincula de la denuncia o participación en la investigación penal por parte de la víctima (art. 30). Para lograr la efectividad de los derechos reconocidos en esta ley, se establece la necesaria colaboración de las autoridades públicas, servicios sociales u otras entidades sociales especializadas acreditadas, así como la adecuada financiación de estas últimas (art. 31).

Capítulo II. Derechos a la información y asistencia

En los artículos previstos en este capítulo se establecen los derechos a la información y asesoramiento adecuado a las víctimas desde el momento de su detección, debiéndose garantizar, por parte de las administraciones públicas competentes, que dichos derechos se ofrezcan de forma accesible, comprensible y adaptada a circunstancias de edad y discapacidad (art. 32). También se contempla el derecho a la derivación a los servicios especializados de asistencia y protección, así como a la puesta en marcha del proceso de identificación (art. 33). Asimismo, se enumeran los recursos y apoyos especializados y personalizados a los que tienen derecho las víctimas –servicios de alojamiento, recursos básicos de subsistencia, asistencia médica y psicológica, asistencia social especializada, asesoramiento legal, asistencia inmediata y urgente, y, en el caso de las personas menores de edad, programas de apoyo a la emancipación y la edad adulta– (art. 34).

Capítulo III. Derechos de protección
Los artículos de este capítulo consagran los derechos de protección a las víctimas desde su detección, que se extenderán a las personas menores de edad, personas con discapacidad o personas adultas dependientes que estén a su cargo y se encuentren en España, así como a otras personas con quienes la víctima tenga vínculos familiares o análogos. Las autoridades estarán encargadas de evaluar las necesidades en materia de seguridad y protección, así como de tomar las medidas pertinentes. El derecho de protección se hace extensivo a las víctimas con nacionalidad española en el exterior, y a sus descendientes, facilitándose el retorno asistido si es su voluntad (art. 35). Desde el momento de su detección se reconoce el derecho a la privacidad y protección de la identidad de las víctimas (art. 36), y el derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 37).

Capítulo IV. Derechos laborales y económicos
En este capítulo se reconoce el derecho de las víctimas a acceder a programas de inserción sociolaboral, formación y empleo. A tal fin, se establece que los planes y estrategias de empleo nacionales, autonómicos y locales incluyan programas de acción específicos para las víctimas de trata y de explotación, así como que las personas empleadoras que contraten a víctimas formalmente acreditadas puedan acceder a las bonificaciones que se contemplen (art. 38). También se consagra el derecho de las víctimas al acceso a la prestación del ingreso mínimo vital (art. 39), y su consideración como colectivo vulnerable en el acceso a vivienda protegida, programas de ayuda de acceso a la vivienda, y a centros de atención a personas en situación de dependencia (art. 40).

Capítulo V. Derechos de reparación e indemnización
Este capítulo establece el derecho a la reparación integral de las víctimas (art. 41), que incluye el derecho a una compensación económica adecuada en forma de indemnización. Esta última abarca el resarcimiento de los daños materiales, psicológicos y morales, y los beneficios obtenidos de su explotación. La reparación también comprende la restitución de la víctima en sus derechos, incluida la devolución de sus bienes, y sin que la situación migratoria o el retorno de la víctima a su país de origen afecten a este derecho (art. 42). El derecho a indemnización y restitución por parte de los tratantes o explotadores se contempla tanto en el marco de un procedimiento judicial, como también cuando este no haya existido, para lo que se habilitarán los mecanismos y financiación necesarios por la vía reglamentaria (art. 43).

Capítulo VI. Derechos de las víctimas extranjeras en España
Este capítulo establece garantías específicas para las víctimas extranjeras, en coherencia con la normativa de extranjería. Así, la norma se remite a lo dispuesto en el artículo 31 ter de la Ley Orgánica 4/2000,

de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (art. 44). Se consagra el derecho de las víctimas, así como de las personas a su cargo que la acompañen, a solicitar y disfrutar de protección internacional, sin que la solicitud o concesión de un periodo de restablecimiento y reflexión o de un permiso de residencia por ser víctima de trata y explotación afecten a dicho derecho (art. 45).

Asimismo, se establece el derecho de las víctimas a un retorno voluntario y asistido, incluso en el transcurso de la investigación del delito o del procedimiento penal. El retorno deberá producirse tras una evaluación individualizada del riesgo que suponga el mencionado retorno para su vida e integridad y exista la constancia de que el organismo o entidad de acogida en el país de retorno proporcionará, como mínimo, la asistencia médica, psicológica y social necesarias. También se garantiza el derecho a la no devolución de las víctimas cuando estas hubieran solicitado protección internacional o se encontraran en proceso de identificación formal (art. 46).

Título IV. Protección de menores víctimas de trata y explotación

El título IV regula la protección de las personas menores de edad víctimas de trata o explotación, así como de los hijos e hijas menores de edad de las víctimas que se encuentren en España, para las que se establece un régimen reforzado basado en el principio del interés superior del menor (art. 47).

Desde la detección, se adoptarán medidas de protección y atención inmediatas a las víctimas, a quienes se informará de sus derechos en su idioma, con un lenguaje adecuado a su edad y madurez, y en formatos adaptados a sus circunstancias individuales. Se establecen medidas adicionales cuando se trate de menores de edad no acompañados o exista un conflicto de intereses que impida al tutor, tutora o representante legal defender el interés superior del menor.

En el supuesto de personas menores de edad extranjeras detectadas e identificadas en un paso fronterizo o interceptadas entrando irregularmente en España, serán de aplicación la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la normativa española en materia de protección internacional y la normativa en materia de migración y asilo de la UE (art. 48).

La identificación de víctimas menores de edad se realizará por parte de unidades especializadas en trata y explotación de menores de edad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con apoyo de la sección de menores de la fiscalía competente, de los servicios sociales y, en todo caso, con presencia de la entidad pública de protección de menores a la que estos hubieran sido derivados o de sus representantes legales. Estos últimos serán excluidos de los trámites del proceso cuando existan indicios de su implicación en la situación de trata o explotación de la persona menor de edad. Asimismo, se presumirá la minoría

de edad hasta que la edad pueda comprobarse o determinarse (art. 49).

La asistencia y apoyo brindados a las víctimas menores de edad será especializado y provisto por profesionales con formación en derechos de infancia. La asistencia será fruto de una evaluación individual de necesidades atenta a la opinión, intereses y necesidades de la niña, niño o adolescente (art. 50), a quienes se garantiza su participación activa en las decisiones que les afecten (art. 51). La minoría de edad de las víctimas no impedirá que puedan formular una solicitud de protección internacional (art. 52). Asimismo, los servicios de asistencia y protección se mantendrán alcanzada la mayoría de edad (art. 53).

Por lo que respecta a las personas menores de edad acompañadas de personas adultas que no acrediten vínculo familiar con ellas, se realizarán las actuaciones y pruebas pertinentes para la verificación del vínculo alegado (art. 54). Asimismo, se garantiza la adecuada identificación, documentación y protección de los hijos e hijas menores de tres años de víctimas de trata o explotación (art. 55). La norma regula que en todo momento deberán preservarse los datos personales e identidad de las víctimas (art. 56), y se establece la no repatriación salvo por interés superior del menor (art. 57).

Título V. Tutela institucional

Este título desarrolla el sistema institucional en torno al cual se articula la protección de las víctimas de trata y explotación (art. 58). A este respecto, se instauran (arts. 59-64):

- La Unidad Nacional de Coordinación contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos como organismo de coordinación nacional. Entre sus funciones destacan el estudio y evaluación de este fenómeno, la producción de estadísticas, y la elaboración y evaluación de planes estratégicos, entre otras.
- El Mecanismo Nacional de Derivación, como órgano colegiado interministerial. Entre sus funciones estarán la inmediata derivación de las víctimas a los servicios de asistencia y protección especializados, el acuerdo sobre los criterios que garanticen prácticas de detección, derivación y asistencia uniformes en el conjunto del territorio, adaptadas, a su vez, a las diversas formas de trata y explotación y a las características de las víctimas. El Mecanismo también propondrá la elaboración de convenios y protocolos de cooperación con las entidades sociales especializadas acreditadas.
- Unidades provinciales del Mecanismo Nacional de Derivación, bajo la coordinación de este último.
- Unidades especializadas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Unidades especializadas en la Fiscalía.
- Unidades especializadas de servicios sociales.

Además, se establece que las administraciones públicas desarrollarán convenios y protocolos de actuación, así como instrumentos de colaboración con las entidades sociales especializadas debidamente acreditadas (art. 65).

Título VI. Cooperación institucional e internacional

El título VI regula la cooperación institucional entre administraciones públicas, los denominados "interlocutores sociales" y organismos internacionales, y contempla las actuaciones con países de origen, tránsito y destino de las víctimas.

El deber general de cooperación (art. 66) se extiende, entre otros, a la garantía de financiación de programas de prevención, la atención a las víctimas y la conformidad con el régimen de protección de datos. La norma dispone que las unidades especializadas de Policía y Guardia Civil designen "interlocutores sociales", que participarán en los mecanismos de coordinación establecidos por la Unidad Nacional de Coordinación y, singularmente, en las Mesas Provinciales de Coordinación como puntos de contacto permanentes (art. 67).

La cooperación internacional deberá desarrollarse en torno a cuatro ejes prioritarios: i) la prevención de la trata y explotación de seres humanos, ii) la protección de sus víctimas y las medidas dirigidas a garantizar la asistencia y reintegración socio-laboral de las mismas, incluso en caso de retorno a su país de origen, iii) la persecución del delito y la obtención de una reparación para las víctimas, y iv) la colaboración entre las autoridades de los países de origen, tránsito y destino y las organizaciones especializadas de dichos países. El Plan de acción nacional para la cooperación internacional en la lucha contra la trata y la explotación definirá los objetivos y actuaciones en cada eje prioritario (art. 68).

Asimismo, se contemplan acuerdos bilaterales de cooperación con los países de origen (art. 69), así como la adopción de políticas y proyectos de cooperación gubernamental internacional que fomenten el retorno asistido de las víctimas y su reintegración (art. 70), y el acceso a indemnizaciones cuando las víctimas ya no se encuentren en España (art. 71). Se establece la cooperación con misiones diplomáticas y oficinas consulares para la prevención de este tipo de delitos (art. 72) y la facilitación de la reagrupación familiar de las víctimas (art. 73), así como la colaboración con organismos y agencias internacionales en su investigación y persecución (art. 74). Asimismo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo fomentará proyectos con los países de origen en materia de prevención, fortalecimiento de capacidades, y promoción de la protección, asistencia y reintegración de las víctimas (art. 75).

Disposiciones adicionales

El Anteproyecto incorpora un conjunto de disposiciones adicionales. Se prevé la elaboración del Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos por parte de la Unidad Nacional de

Coordinación (DA 1.ª), el desarrollo reglamentario regulador de la composición, estructura orgánica, organización y régimen de funcionamiento de la Unidad Nacional de Coordinación contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (DA 2.ª) así como del Mecanismo Nacional de Derivación y de sus órganos dependientes (DA 3.ª).

Asimismo, se contempla la designación de agentes específicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dedicados a la interlocución con las entidades sociales acreditadas, la autoridad judicial y el Ministerio Fiscal (DA 4.ª) y en relación con dichas entidades sociales, se establecen los requisitos para la acreditación, entre ellos, carecer de ánimo de lucro o desarrollar actividades sociales de interés general (DA 5.ª). Además, lo dispuesto en la norma relativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se aplicará igualmente a los cuerpos de policía propios de las comunidades autónomas (DA 6.ª).

Por otra parte, se garantiza la existencia de centros de protección especializados, que dispongan de asistencia psicológica, social, educativa y jurídica adecuada, destinados a la atención integral de víctimas menores de edad (DA 7.ª).

Se incluye también una regulación específica de la protección de datos de carácter personal que se definen, a efectos de la aplicación de la normativa de protección de datos, como los que permitan identificar a las víctimas de trata o explotación y a las personas vinculadas a ellas, los relativos a la salud, sociales, de localización y los correspondientes a sanciones administrativas o penales. Respecto al tratamiento de los datos se establece el "sistema integral de protección de las víctimas de trata y explotación de seres humanos" cuya finalidad es identificar y derivar a las víctimas garantizando integralmente sus derechos y se establece el plazo de conservación de estos datos, así como la posibilidad de restringir los derechos de acceso, modificación, supresión y oposición a su tratamiento (DA 8.ª).

Por último, se establece la coordinación entre las actuaciones de cooperación internacional desarrolladas en virtud de esta ley con los instrumentos de planificación de la política española de cooperación para el desarrollo, en especial, con el Plan de Acción Nacional para la cooperación internacional (DA 9.ª).

Disposiciones transitorias

Entre las disposiciones transitorias se reconoce la condición de víctimas formalmente identificadas a quienes, a la entrada en vigor de la ley, ya estén acreditadas conforme al Real Decreto-ley 6/2022 por el que se adopta el Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, mientras que en el caso de las entidades sociales especializadas acreditadas en virtud de dicho Real Decreto-ley, se otorga un plazo de tres meses para su adaptación al nuevo régimen de acreditación (DT 1.ª).

Asimismo, respecto al principio de retroactividad de la ley penal más favorable, la norma prevé que, en el enjuiciamiento de los delitos cometidos antes de la entra-

da en vigor de la nueva ley, esta será aplicable siempre que ello sea favorable para el reo (DT 2.ª). Como excepción al artículo 2.2 del Código Penal, se excluye la revisión de las sentencias firmes recaídas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, siempre que la pena impuesta esté comprendida en la nueva pena en abstracto que resulte de aplicación (DT 3.ª).

Disposición derogatoria única. Derogación normativa

Se derogan cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta norma.

Disposición final primera. Modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo

La disposición final primera modifica la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, para atribuirle la consideración de ponente nacional en materia de trata y explotación de seres humanos, con funciones de seguimiento y evaluación de la aplicación de la ley orgánica y de las estrategias, planes y medidas en la materia, de identificación de buenas y malas prácticas y formulación de recomendaciones, y de presentación de informes anuales ante las Cortes Generales.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio fiscal

Se modifica el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal con el fin de reforzar su especialización en esta materia, introduciendo un nuevo apartado tercero en el art. 18 relativo a la organización de las fiscalías de las comunidades autónomas y las fiscalías provinciales, por el que se prevé que en cada fiscalía provincial exista una sección en materia de trata y explotación de personas y extranjería encargada de la coordinación o, en su caso, de la intervención directa del Ministerio Fiscal en los procedimientos penales por estos delitos en su ámbito territorial.

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad

Se modifica la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, en la letra a) del artículo 3 considerando ilícita la publicidad que promueva las prácticas comerciales para realización o adquisición de bienes y servicios vinculados a las acciones, medios o finalidades constitutivos de trata y explotación de seres humanos. Además, se introduce una previsión adicional en el artículo 6.2 para ampliar la legitimación activa para el ejercicio de las acciones frente a esta publicidad ilícita.

Disposición final cuarta. Modificación de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a testigos y peritos en causas criminales

Se modifica el artículo 2, sobre medidas a adoptar por el tribunal competente o el Ministerio Fiscal en los procesos en los que la investigación recaiga sobre la Fiscalía, de oficio o a instancia de parte, pudien-

do acordar el Ministerio Fiscal medidas de protección de testigos y peritos en los procesos en los casos cuya investigación le corresponda. Asimismo, se actualiza el catálogo de medidas de protección, con la modificación del apartado 3 del artículo 4 sobre la revelación de la identidad de los testigos o peritos propuestos en el escrito de calificación provisional, acusación o defensa, que será aplicable también a la prueba anticipada, estableciendo la posibilidad de proporcionar a los testigos y peritos una nueva identidad y medios económicos para cambiar de residencia o de lugar de trabajo.

Disposición final quinta. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

La disposición final quinta reestructura el título VII bis del libro II, que pasa a denominarse "De la trata de seres humanos y el sometimiento a trabajos o servicios forzosos, servidumbre o a esclavitud" y se organiza en tres capítulos.

En el capítulo I, se revisa el artículo 177 bis, en cumplimiento de la Directiva (UE) 24/1712 de 13 de junio de 2024 por la que se modifica la Directiva relativa a la prevención y lucha contrata la trata de seres humanos, añadiendo a las finalidades existentes del delito de trata de seres humanos las uniones de hecho forzadas, la adopción ilegal y la explotación de la maternidad subrogada. Asimismo, incorpora como nuevo subtipo agravado, en cuyo caso corresponde la imposición de la pena superior en grado, la comisión de los hechos mediante el prevalimiento de la condición de autoridad, agente de la autoridad o funcionario público.

El capítulo II y, en concreto, en los apartados primero, segundo y tercero del nuevo artículo 177 ter, se tipifica el nuevo delito de trabajos y servicios forzosos, el de servidumbre y el de esclavitud de forma autónoma al delito de trata y explotación de seres humanos. Los tres tipos comparten como elemento común el ejercicio sobre la víctima de un poder de disposición o control mediante violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad, necesidad o vulnerabilidad. En el apartado cuarto se prevé, además, la imposición de penas en su mitad superior en el caso de condiciones de trabajo o de vida particularmente degradantes o vejatorias o especial vulnerabilidad de la víctima, o cuando el culpable pertenezca a una organización o grupo dedicado a estas actividades.

El capítulo III recoge las disposiciones comunes a estos delitos. Resulta destacable el artículo 177 quinquies, el cual tipifica la utilización de los servicios, prestaciones o actividades de las víctimas por parte de quienes no haya intervenido como autor o partícipe, quedando exento de pena quien, habiéndolos utilizado ocasionalmente, denuncie los hechos antes de la apertura del procedimiento o de las diligencias correspondientes. Igualmente, el artículo 177 sexies, apartado primero, castiga a quien promueva, favorezca o facilite los delitos del título VII bis mediante el alquiler o la puesta a disposición de locales de negocio, establecimientos comerciales o lugares de aloja-

miento de las víctimas, incluyendo una modalidad de comisión por imprudencia grave.

El artículo 177 sexies modifica el artículo 31 bis del Código Penal, en el que se recoge la responsabilidad penal de las personas jurídicas, y el artículo 177 quinques establece la exención de pena de las víctimas por las infracciones cometidas con ocasión de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a la que se encuentren sometidas, siempre que exista una adecuada y directa vinculación con el hecho realizado. Por otra parte, se castiga la distribución o difusión pública, a través de internet u otras tecnologías de la información y la comunicación, de contenidos destinados a promover, fomentar o incitar a la comisión de estos delitos.

También se adaptan a la nueva regulación otros preceptos del Código Penal. Así, se modifica el artículo 89, apartado 9 para prever la no sustitución de penas que se hubieran impuesto por la comisión de los delitos a los que se refieren los artículos 177 bis, 177 ter y 177 quinquies y se modifica el artículo 132.1 con el fin de disponer que, cuando la víctima sea menor, los plazos de prescripción de los delitos indicados se computen desde que cumpla treinta y cinco años, extendiendo por ende a los delitos de trata el régimen aplicable a los delitos contra la libertad sexual.

Disposición final sexta. Modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita

Se modifica la letra h) del artículo 2 para establecer el derecho de las víctimas de trata y explotación de seres humanos a asistencia jurídica gratuita, con independencia de la existencia de recursos para litigar.

Disposición final séptima. Modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Se sustituye el artículo 59 bis por el nuevo artículo 31 ter. Según el apartado dos de dicho artículo, durante el periodo de restablecimiento y reflexión no se incoará expediente sancionador derivado de la existencia de una situación administrativa irregular en España y, en su caso, se suspenderá el ya incoado y la ejecución de la expulsión acordada. Además, según el apartado tres del artículo 59 bis, la víctima será declarada exenta de responsabilidad administrativa y se le facilitará, a su elección, el retorno voluntario asistido o una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Asimismo, el apartado 9 del artículo 59 bis prevé la posibilidad de conceder autorizaciones a favor de las personas menores de edad, con discapacidad o dependientes a cargo de la víctima, y su derecho a la reagrupación familiar.

Disposición final octava. Modificación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad penal del menor

Se modifica el apartado 2 del artículo 18 para extender a los menores de edad la

exención de responsabilidad de las víctimas de trata por las infracciones que hayan cometido con ocasión de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso, siempre que exista una vinculación directa entre dicha situación y el hecho cometido.

Disposiciones finales novena y décima. Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y Modificación de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la Protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero

Se incorpora como nueva situación especial de incapacidad temporal aquella derivada de la asistencia sanitaria dispensada consecuencia de situaciones de violencia de género, siempre que se haya expedido una comunicación a la Fiscalía o al órgano judicial, una orden de protección o medida cautelar o dictado sentencia condenatoria, reforzando así la protección de las víctimas. Igualmente, se modifica la Ley 47/2015 para incorporar dicha modalidad de incapacidad temporal al régimen especial de trabajadores del mar.

Disposiciones finales undécima a decimoquinta. Rango normativo, títulos competenciales, disponibilidades presupuestarias, habilitación de desarrollo y entrada en vigor

Las restantes disposiciones finales se refieren a la determinación de los preceptos que tienen carácter orgánico (undécima); a los títulos competenciales al amparo de los cuales se dicta la norma, (duodécima); a la necesidad de realizar las actuaciones contempladas en la ley con el presupuesto general de cada ejercicio (decimotercera); a la habilitación al Gobierno para su desarrollo reglamentario (decimocuarta), y a su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (decimoquinta).

3. Observaciones generales

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Orgánica objeto de Dictamen y comparte la necesidad del enfoque integral que persigue, ahondando tanto en la prevención –pues contempla acertadamente también la sensibilización y la desincentivación de la demanda–, la asistencia integral y la reparación a las víctimas, así como en la persecución y sanción de la trata y la explotación de seres humanos en sus numerosas variantes. Todo ello representa un avance en relación con el anterior enfoque centrado en la finalidad de explotación sexual que hasta ahora ha caracterizado la lucha contra estas conductas y guarda coherencia con los compromisos internacionales asumidos por España, la normativa comunitaria y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A pesar de que la ampliación de la perspectiva supone incorporar todas las formas de trata y explotación más allá de las

que se cometen con fines de explotación sexual, el Anteproyecto mantiene la necesaria perspectiva de género, reforzándose los derechos de las mujeres y niñas, principales víctimas de la mayor parte de estos delitos. Asimismo, este Consejo valora positivamente que la norma incorpore un enfoque de diversidad e interseccionalidad con el fin de abordar la confluencia de situaciones que, junto con el género, afectan con frecuencia a las víctimas de trata y explotación, como el origen, la edad (con especial énfasis en la infancia), o la diversidad funcional. En este sentido, cabe resaltar la voluntad de ofrecer una respuesta institucional a las víctimas, garantizando su protección, sea cual sea su nacionalidad, su situación administrativa o cualquier otra circunstancia personal y social.

Hay que tener en cuenta, además, que la trata y la explotación de seres humanos constituye un lucrativo negocio para las redes criminales a nivel internacional y que muchos casos se producen en el ámbito de la economía sumergida, generando no solo un incalculable daño humano y moral sino efectos perniciosos sobre la competencia y la viabilidad de las empresas, la recaudación impositiva y los derechos de las personas consumidoras y usuarias. Por ello, el CES valora positivamente que el Anteproyecto aborde la lucha contra la trata y la explotación asumiendo también esta perspectiva, siendo necesario reforzar la eficacia de la cooperación internacional, una mayor concienciación social y una actuación preventiva, partiendo de la responsabilidad compartida de todos los actores sociales e institucionales.

Por todo ello, el CES considera que el Anteproyecto da respuesta a una demanda social, acrecentada con las últimas crisis de refugiados, de abordar de manera integral todas las finalidades de la trata, así como el trabajo forzoso, servidumbre o cualquier otra forma de explotación, acotando conceptos y definiciones hasta ahora dispersas y, en ocasiones, inexistentes o poco precisas, que resultan necesarias para el abordaje eficaz de la trata y la explotación a lo largo de todo el proceso, desde la detección e identificación hasta la asistencia a las víctimas, la persecución de los delitos y su reparación.

No obstante lo anterior, el CES considera necesario tener en cuenta las siguientes observaciones preliminares y de carácter general, antes de abordar el articulado del Anteproyecto.

Sobre el procedimiento seguido

Con carácter preliminar y en cuanto al procedimiento en que se inserta la solicitud de dictamen, el CES constata que el Anteproyecto, simultáneamente a su remisión al CES para su preceptivo dictamen, ha sido también enviado a otros órganos de asesoramiento de carácter sectorial para ser informado, por lo que el texto carece de la suficiente vocación de permanencia. A este respecto, cabe recordar que, en consideración a la naturaleza, la composición y las competencias de este Consejo como órgano consultivo del Gobierno en materia económica y social, co-

rresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órganos de asesoramiento de carácter específico, si los hay, y en todo caso debería poderse realizar sobre un texto cerrado, y con el expediente completo, previo a la consulta al Consejo de Estado y a su presentación como proyecto de ley en las Cortes, en el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde constitucionalmente al Ejecutivo.

Por otro lado, el CES lamenta que se hayan obviado los procedimientos habituales de participación y consulta con los interlocutores sociales, a pesar de que buena parte de las previsiones del Anteproyecto afectan al ámbito laboral que les es propio y donde su implicación resulta fundamental para la eficacia de la norma, como se verá a continuación.

Sobre la falta de consideración del papel de los interlocutores sociales

La trata de seres humanos supone una grave vulneración de los derechos humanos cuya erradicación, por su enorme complejidad, requiere de un abordaje multidimensional e integral. Ello implica actuar conjuntamente en el ámbito en el que se produce la explotación (ya sea de tipo sexual, trabajo forzoso, servidumbre o esclavitud), en el referido a la asistencia, protección y recuperación de las víctimas, así como en el de la prevención y sensibilización de la sociedad. En consecuencia, tal y como se recoge en la norma, la lucha contra la trata y la explotación requiere la intervención integral de las autoridades públicas competentes y de las organizaciones y asociaciones especializadas intervinientes en los distintos ámbitos de actuación.

Tomando lo anterior en consideración, llama pues la atención del CES que el Anteproyecto no haga mención expresa, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, a la necesidad de colaboración con las organizaciones sindicales y empresariales, a pesar de ser actores principales en algunos ámbitos de actuación objeto de la norma. Y en especial, en uno de los ejes de intervención más importantes contra la trata de seres humanos con fines de explotación como es el laboral, en el que las organizaciones sindicales y empresariales pueden jugar un papel fundamental tanto en la detección, inserción, asistencia y recuperación de las víctimas, como en la sensibilización social y en la formación. Por otro lado, tal y como se recoge en la exposición de motivos, la trata es un fenómeno con un marcado enfoque de género, donde las organizaciones sindicales y empresariales tienen una amplia y reconocida trayectoria de actuación para lograr avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

En coherencia con lo anterior, el CES considera necesario que la configuración del nuevo marco normativo integral contra la trata y la explotación se aborde en un proceso de diálogo social tripartito, que permita dotar al nuevo sistema de un plus de legitimación, al nacer del diálogo social, y enriquecerse a través de este. Ello permitiría la elaboración de un diagnóstico previo, basado en datos objetivos, de la incidencia real que la trata de seres hu-

manos y en especial la explotación laboral tiene en el territorio nacional.

No en vano, las organizaciones sindicales y empresariales han sido reconocidas como actores relevantes en la lucha contra la trata tanto en el Protocolo de 11 de junio de 2014 de la OIT, como en el Plan de Acción contra la trata de personas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Decisión 1107). Y también en el ámbito comunitario, como se recoge en la Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025, donde se invita a los Estados miembros a reforzar las capacidades de los interlocutores sociales para identificar a las víctimas de trata con fines de explotación laboral. Asimismo, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 12 de mayo de 2016, sobre la aplicación de la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril de 2011, pedía a los Estados miembros que integren activamente a los interlocutores sociales, al sector privado y a los sindicatos en la prevención de la trata de seres humanos, particularmente en el ámbito de la explotación laboral, así como en la identificación de las víctimas y las actividades de sensibilización. Este reconocimiento se ha reiterado con posterioridad en la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero de 2021, sobre la aplicación de la Directiva 2011/36/UE.

Por todo ello, la ausencia de mención expresa a las organizaciones sindicales y empresariales en la norma resulta particularmente llamativa a este Consejo, especialmente en lo que afecta a su exclusión de entre las entidades especializadas que pueden ser acreditadas (según la disposición adicional quinta), lo que lleva aparejada la falta de reconocimiento y de financiación adecuada para poder cumplir con su labor en buena parte de los ámbitos abordados por el articulado, tales como las medidas para la inserción laboral plena (art. 5.5 letra b), las medidas de sensibilización (art. 12), la efectividad de los derechos de las víctimas (art. 31), o la formación especializada de los agentes intervinientes en el abordaje de la trata y la explotación de seres humanos (arts. 17 y 18), entre otros.

También es motivo de perplejidad para este Consejo que haya un artículo del Anteproyecto dedicado expresamente a "los interlocutores sociales" (art. 67) que claramente no se corresponde con las organizaciones que son reconocidas como tales en España. A este respecto, resulta obligado recordar que las organizaciones sindicales y empresariales son sujetos de relevancia constitucional, situándose como organizaciones básicas para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios (art. 7 CE), además de ser reconocidas sus funciones en otros preceptos a lo largo de la norma fundamental (art. 28, art. 37, art. 38 y art. 131.2, sin ánimo de exhaustividad), su normativa de desarrollo y la jurisprudencia.

Sobre la reforma del Código Penal

En el ordenamiento penal, la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente a través del Protocolo de Pa-

lermo y el Convenio de Varsovia, llevaron a la tipificación del delito de trata de seres humanos, recogida por la redacción actual del artículo 177 bis del Código Penal, modificado en el año 2015 al objeto de trasponer la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituía la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, en lo relativo a las nuevas formas de explotación que la misma introducía. Sin embargo, las reformas más recientes del Código Penal no incluyeron una regulación conjunta de la trata y la explotación de seres humanos, tal y como existe en otros países de nuestro entorno, ni la tipificación en sí misma del trabajo forzado, la servidumbre o la esclavitud, que se contemplaban como una finalidad del delito de trata, pero no constituían un delito autónomo.

El CES valora positivamente esta perspectiva más omnicomprensiva de la realidad de estas conductas en la nueva tipificación penal de estos delitos que introduce el Anteproyecto, en coherencia con el enfoque propugnado por la normativa comunitaria y otros instrumentos y tratados internacionales ratificados por España.

Sobre la diligencia debida

El CES entiende que la difusión de la cultura de la responsabilidad social de las empresas a través de procedimientos que materialicen la diligencia debida en el terreno de los derechos humanos y, por lo que aquí interesa, en el de la prevención de la trata y explotación, reviste la máxima importancia en orden a garantizar la sostenibilidad social en las cadenas mundiales de valor. El Consejo valora los avances registrados en los últimos años en este terreno, a partir de iniciativas como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y la publicación de guías de diligencia debida, que han dado lugar al desarrollo de modelos de gestión dirigidos a incorporar la conducta empresarial responsable, la adopción de Códigos Éticos y la implantación de sistemas de certificación del respeto a los derechos humanos en las cadenas globales de valor. A este respecto, cabe mencionar la adhesión de numerosas empresas a los Principios laborales del Pacto Mundial de Naciones Unidas, así como los acuerdos marco transnacionales, entre federaciones sindicales y empresas multinacionales, que se ocupan de estándares laborales de cumplimiento de normas internacionales, incluida la prohibición de las distintas formas de explotación laboral.

Además, en los últimos años se ha avanzado con la aprobación de la Directiva (UE) 2022/2464 de diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, (que tiene por objeto fomentar un comportamiento empresarial sostenible y responsable a lo largo de las cadenas de suministro mundiales, estableciendo medidas concretas para que determinen y, en caso necesario, prevengan, atajen o mitiguen los efectos adversos de sus actividades en los derechos humanos (por ejemplo, trabajo infantil y explotación de los trabajadores) y en el medio ambiente, la Directiva

(UE) 2024/1760 que la modifica o la nueva Directiva (UE) 2026/470, de 24 de febrero de 2026 (conocida como Ómnibus I), que simplifica determinados requisitos en materia de diligencia debida tales como el fin del mapeo exhaustivo de toda la cadena de suministro, adoptando un enfoque basado en el riesgo o la reducción de las peticiones de información en cascada a los socios y proveedores.

En opinión del CES, es necesario seguir profundizando en la concreción de la diligencia debida en materia de derechos humanos y, por lo que afecta al texto objeto de dictamen, en la prevención de la trata y explotación de seres humanos, en especial a partir del diálogo entre los interlocutores sociales. Ello no solo redundará en la protección de las víctimas y la garantía de los derechos de las personas trabajadoras, sino que aportará seguridad jurídica y condiciones de competencia equitativas para las empresas y mayor transparencia para las personas consumidoras e inversoras. De ahí que el CES estime que las referencias a la diligencia debida contenidas en el Anteproyecto pueden resultar en exceso declarativas y genéricas y debieran perfilarse mejor, habida cuenta de la concreción ya alcanzada por estos principios en numerosos sectores y empresas.

Sobre el potencial de las nuevas tecnologías en la lucha contra la trata y la explotación

El desarrollo de las nuevas tecnologías de la relación, la información y la comunicación ha propiciado la aparición de nuevas formas de trata y explotación de seres humanos. Internet, las redes sociales y las plataformas digitales se han convertido en espacios clave para la captación de víctimas, la publicidad de servicios, la explotación y la gestión de los beneficios obtenidos. El CES considera, por ello, que el abordaje de la dimensión tecnológica en el Anteproyecto no debería limitarse a las medidas de prevención, sensibilización y formación en el ámbito digital recogidas hasta ahora.

En este sentido, el CES entiende que el Anteproyecto podría ir más allá de la vigilancia de las plataformas digitales y de la habilitación de cauces de denuncia, y aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías, en particular de la inteligencia artificial, como herramienta para proteger a las víctimas, perseguir los delitos de trata y explotación, y prevenirlos proactivamente. Entre otras posibilidades, el tratamiento de un volumen ingente de datos con estas herramientas permitiría detectar de forma temprana anuncios, perfiles y patrones de captación, prevenir e interrumpir la explotación sexual telemática y retirar con rapidez los contenidos asociados y perseguir a sus promotores. También facilitaría, en el marco de la cooperación internacional, el seguimiento de los flujos financieros digitales de tratantes y explotadores. El uso de estas herramientas, en todo caso, debería ajustarse a las garantías del Reglamento (UE) 2024/1689 de inteligencia artificial y a la normativa de protección de datos personales, con pleno respeto a los derechos fundamentales.

Sobre el derecho a la inserción social y laboral

El presente Anteproyecto consagra el derecho de las víctimas a la inclusión sociolaboral, la formación y el empleo (art. 38), sustanciado como uno de los ámbitos de actuación del Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (PANTESH) (art. 5. 5, letra b).

Efectivamente, el acceso al empleo digno y al mercado laboral regulado representa una vía de recuperación central para las víctimas de trata y explotación. Sin embargo, las necesidades de apoyo de estas son frecuentemente múltiples y complejas y, por tanto, requieren un abordaje multidimensional.

Por este motivo la concepción del PANTESH en el presente Anteproyecto como marco de actuación integral representa un elemento positivo para el acompañamiento de las víctimas, de forma que los servicios, recursos e instrumentos de atención de distinta naturaleza contemplados en el Plan puedan discurrir al unísono hacia el objetivo de promoción de la empleabilidad y, desde ahí, a la (re)integración plena y sostenible de las víctimas en el empleo y la sociedad.

No obstante lo anterior, el CES considera necesario reforzar el foco sobre el objetivo de inserción laboral de las víctimas de trata y explotación. A tal fin, resultaría particularmente positiva una mayor conexión del PANTESH con las políticas y programas de empleo ya consolidados y dirigidos a la atención a las víctimas de trata y explotación, además de clarificar el encaje de sus actuaciones en el marco más amplio de las políticas activas de empleo.

En este sentido, y tras la correspondiente evaluación, cabría integrar, en primer lugar, los aprendizajes en el ámbito de la inserción sociolaboral derivados del Plan Operativo para la Protección de los Derechos Humanos de mujeres y niñas víctimas de trata, explotación sexual y mujeres en contextos de prostitución (Plan Camino), vigente hasta 2026.

Asimismo, el reconocimiento en la Ley 3/2023, de Empleo, de las víctimas de trata y explotación como colectivo de atención prioritaria de las políticas de empleo y la traducción de lo anterior en términos de atención prioritaria y programas específicos por parte de los servicios de empleo encierra un potencial significativo para llevar a cabo los objetivos de inserción laboral previstos en la norma objeto de dictamen.

Por otra parte, los esfuerzos de transversalización de la igualdad de género en las políticas activas de empleo, establecidos como programa común en los últimos Planes Anuales de Fomento del Empleo Digno e incorporados en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028, también deberían suponer una palanca para el acceso al empleo por parte de las víctimas de trata y explotación.

En definitiva, construir a partir de la experiencia y evaluación de los programas vigentes y potenciar las sinergias con estos resulta, a juicio del CES, fundamental para impulsar la mayor eficacia y eficiencia posibles de las actuaciones contempladas en materia de inserción sociolaboral en el presente Anteproyecto.

Por último, cabe reiterar, a juicio del CES, la necesidad de una mención expresa a la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración, seguimiento y evaluación del PANTESH según los términos previstos en el texto (art. 5.2) dado que las actuaciones y medidas de inserción afectan directamente a su ámbito de actuación.

Sobre la técnica jurídica utilizada

Desde el punto de vista de la técnica jurídica, el CES considera que la redacción del texto sometido a dictamen resulta mejorable en aras de una mejor comprensión por parte de las personas destinatarias ya que, en ocasiones, resulta demasiado ambiguo y, en algunas de las modificaciones que introduce, se aprecian incorrecciones, vacíos o preceptos indeterminados, lo que puede dificultar la aplicación de la norma y generar inseguridad jurídica. Por ello, el CES considera necesario llamar la atención sobre este punto y advertir de la necesidad de realizar un mayor esfuerzo de concreción y revisión del articulado que se introduce.

Así, el artículo 12 del Anteproyecto hace referencia a los interlocutores e interlocutoras sociales cuando la denominación correcta es interlocutores sociales. Por su parte, el artículo 8.1 menciona la ilicitud de "la publicidad que promueva, de forma explícita o encubierta, el consumo de bienes producidos o servicios proporcionados por víctimas de trata o de explotación de seres humanos", sin que exista una definición del concepto de publicidad encubierta, que no aparece recogido en la Ley 34/1988 General de Publicidad. En este sentido, el CES considera necesario que se acote el alcance de este concepto de forma más precisa. Asimismo, el artículo 13 indica que las autoridades reforzarán la aplicación de las normas laborales con el fin de garantizar "mínimos de trabajo decentes", expresión que constituye un concepto jurídicamente indeterminado que convendría concretar con el fin de reducir el margen de discrecionalidad en la aplicación de la norma. Es el caso también del artículo 15, que hace referencia al refuerzo de la capacidad y actividad de la Inspección de Trabajo, así como a la realización de actuaciones conjuntas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sin perjuicio de que su desarrollo se pudiera realizar por una norma de rango reglamentario, en opinión del CES, sería conveniente una mayor concreción relativa al refuerzo indicado.

Por último, el CES aprecia un posible error en el artículo 38 al referirse al Plan Nacional de Inserción Social y Laboral cuando debería referirse al Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos, así como en el artículo 44, relativo a las garantías de las víctimas de trata y explotación residentes en España, en su referencia al artículo 31 ter de la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social, el cual no forma parte de la ley, pareciendo remitir, en virtud de su contenido, al artículo 59 bis "víctimas de trata de seres humanos".

4. Observaciones particulares

Artículo 5 y disposición adicional primera. Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos y aprobación del Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos

El CES reitera la necesidad de que, junto con los organismos habilitados del sistema institucional en materia de trata y explotación, las administraciones competentes y las entidades sociales especializadas debidamente acreditadas, contemplados en estas disposiciones, se añada expresamente a los interlocutores sociales entre los actores que colaborarán en la elaboración del PANTESH, en plena coherencia con su papel crucial e institucionalmente reconocido en buena parte de los ámbitos de actuación previstos en el plan.

Artículo 9. Medios de comunicación y convenios

Uno de los componentes clave en la lucha contra la trata y la explotación de seres humanos es la sensibilización de la sociedad acerca de un fenómeno en cuya esencia se encuentran gravísimas vulneraciones de los derechos humanos. El conocimiento generalizado de la seriedad de este problema es un paso imprescindible para encaminarse a la tolerancia cero. Y por eso resulta necesario hacer visible la realidad oculta detrás de la producción de ciertos bienes de consumo y de la prestación de algunos servicios, confrontando a la sociedad con el desajuste de sus propios valores y el consumo de productos y servicios que no siempre son ofrecidos con la garantía del respeto a la dignidad y los derechos humanos. En este sentido, el título I, relativo a las medidas de sensibilización, aborda algunas de las medidas ineludibles para favorecer el cambio cultural que implica el tránsito de la impunidad a la no tolerancia.

En tanto en cuanto que la explotación y la trata tienen como motivación, en última instancia, la satisfacción de una demanda de consumo y en la medida en que las organizaciones de defensa de los derechos e intereses de las personas consumidoras cuentan entre sus finalidades la formación, información y educación, dichas organizaciones deben, a juicio del CES, participar activamente en el diseño de planes, estrategias y medidas de sensibilización a través de la publicidad, los medios de comunicación y el ámbito digital, desincentivando el consumo de unos bienes y servicios que debido a las condiciones de su producción pueden además llegar a comprometer la salud y dañar los legítimos intereses de las personas consumidoras y la libre competencia empresarial.

Capítulo V del título I. Medidas en el ámbito del sector privado y empresarial

En este capítulo se recogen las medidas que han de ser adoptadas en el ámbito del sector privado y empresarial en la lucha contra la trata de seres humanos, desde la sensibilización a la vigilancia y control de las normas, o a la diligencia debida, entre

otras. Dado el ámbito concreto al que se refiere, este Consejo considera que, con carácter general, la mención a las actuaciones de las organizaciones empresariales y sindicales en el mismo es incompleta y requeriría de mayor concreción.

Artículo 12. Sensibilización y formación en el ámbito del sector privado y empresarial

Con carácter más específico, las campañas de sensibilización que se llevarían a cabo en el marco del Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos, como recoge este artículo, estarían dirigidas a personas empleadoras, trabajadoras e interlocutores sociales. Si bien es un aspecto positivo de la norma, este Consejo echa en falta una mención explícita a la necesidad de que dichas campañas tengan en cuenta y/o incorporen las consideraciones que pudieran hacer los interlocutores sociales sobre esta materia.

Por otro lado, en el punto cuatro de este artículo se menciona la pertinencia de que los poderes públicos promuevan la implementación por parte de las empresas de programas internos de concienciación, para lo cual, los poderes públicos podrán otorgar incentivos económicos a las empresas que lleven a cabo dichas actuaciones. A juicio del CES, los programas internos de concienciación de las empresas que menciona la norma adolecen de concreción, y de manera especial, los aspectos referidos a los incentivos económicos y al reconocimiento a título institucional a las empresas que los implantan. De este modo, para la total eficacia de las campañas de información y sensibilización, este Consejo considera preciso dotar económicamente su desarrollo mediante incentivos a las empresas que puedan financiar la realización de las campañas y contribuir, así, a los objetivos de la norma.

Asimismo, dichos programas internos de concienciación en las empresas deberían contar para su elaboración y difusión con la participación de los representantes legales de la población trabajadora, especialmente en el nivel sectorial al que pertenezcan dichas empresas. No en vano, estas organizaciones son las mejores conocedoras de los sectores productivos en los que hay mayores riesgos de explotación laboral y, por ende, son las que pueden intervenir de manera más inmediata en la detección y atención de las víctimas, así como a su posterior recuperación.

Artículos 13 y 15. Vigilancia y control de las normas laborales en sectores sensibles e Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La vigilancia y control en la aplicación de las normas laborales representa un instrumento fundamental para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras, así como para el desarrollo en igualdad de condiciones de la actividad empresarial en todos los sectores y actividades.

Con todo, el CES comparte la oportunidad de una acción reforzada (art. 13) sobre sectores, actividades y, en general, sobre

aquellas realidades concretas que puedan resultar especialmente sensibles al fenómeno de la trata y explotación, y cuya identificación deberá ser resultado de la objetivación de los factores y circunstancias que puedan favorecerlos, alejándose en todo caso de concepciones estereotipadas y estigmatizantes.

Por este motivo, la acción reforzada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, prevista en el artículo 15 del Anteproyecto, en sectores o ámbitos de actividad con mayor riesgo de presencia de trata y explotación, debería abordarse de manera genérica, sin señalar a sectores y actividades en particular, y poniendo el foco en los elementos favorecedores de la trata y la explotación. Ello conduciría, a juicio de este CES, a una acción más eficiente de las funciones de vigilancia y control, así como a su mayor alcance, si se orientan hacia las situaciones de irregularidad allá donde puedan estar produciéndose, sin acotarse a ámbitos concretos.

Artículo 14. Actuaciones contra la trata y la explotación de seres humanos vinculada al proceso migratorio

En este artículo se establece la adopción de las medidas necesarias para eliminar las prácticas de empleo explotadoras en el proceso de migración. Para ello, se contempla mejorar la regulación del proceso de reclutamiento de personas trabajadoras migrantes en origen y de las "agencias privadas de trabajo temporal". El CES entiende que esta última referencia debería ajustarse a los términos establecidos en la legislación vigente y sustituirse por "agencias privadas de colocación y a las empresas de trabajo temporal (ETT) cuando actúen como agencias de colocación".

Capítulo I del título II. Detección, identificación y derivación de víctimas de trata o explotación de seres humanos

La detección y asistencia tempranas de las víctimas de trata y explotación requiere la difusión de mecanismos proactivos y apropiados a las circunstancias que envuelven la realidad de este grupo de personas. En este sentido, se echa en falta la referencia en el texto al establecimiento de una línea de atención telefónica de acceso continuo (las 24 horas al día, los 365 días del año), gratuita, confidencial, de marcación abreviada, accesible, y atendida por personal con formación especializada en trata y explotación, similar a las existentes y con eficacia probada en ámbitos como la lucha contra la violencia de género.

A juicio del CES, la concreción en torno a este tipo de instrumentos contribuye a sustanciar y acercar los derechos de las víctimas consagrados en la norma; en este caso, el de asistencia y apoyo ofreciendo todas las garantías de protección y promoviendo su efectividad.

Artículo 38. Derecho a la inserción social y laboral

El primer apartado de este artículo establece que las administraciones competentes fomentarán la colaboración con empresas e instituciones públicas o privadas

en la provisión de programas de inclusión sociolaboral, programas de formación y de empleo en el marco del Plan Nacional de Inserción Social y Laboral.

A juicio del CES, debería recogerse de forma explícita la colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, al tratarse de los actores reconocidos y con un papel clave en los ámbitos mencionados en relación al Plan.

Por añadidura, el CES entiende que, como se ha adelantado, la referencia al Plan Nacional de Inserción Social y Laboral debería sustituirse por la de Plan de Acción Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos, que en el presente Anteproyecto es el instrumento estratégico integral donde se incorporan las medidas de inserción social y laboral de las víctimas.

Artículo 42. Derecho a la indemnización y restitución en el marco del proceso penal

En este artículo se establece el derecho de las víctimas de trata y explotación de seres humanos a ser indemnizadas por sus tratantes o explotadores y que, en los casos en los que haya habido una sentencia condenatoria, el tribunal destinará los bienes y ganancias embargados o decomisados a la indemnización a la víctima, con preferencia sobre cualquier otro pago que tenga que afrontar la persona condenada.

Estando conforme con el contenido del artículo, este Consejo considera que, en línea con el artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, el derecho a la indemnización podría verse reforzado mediante la creación de un fondo de ámbito estatal, o algún instrumento similar que, a juicio del CES, podría conformase a partir de los bienes y ganancias incautadas a los tratantes o explotadores.

Artículo 67. Interlocutores sociales

Este artículo hace referencia a la designación de "interlocutores sociales" por parte del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, cuya función será la de coordinación, cooperación y desarrollo de las directrices policiales específicas vinculadas a la lucha contra la trata en el ámbito territorial que les sea propio.

En línea con lo adelantado en las observaciones generales, el CES llama la atención sobre el uso inadecuado que se realiza en este artículo del término "interlocutores sociales" para designar a las personas expertas policiales que realicen funciones de enlace. Cabe recordar que, en virtud del artículo 7 de la Constitución española, la denominación "interlocutores sociales" se aplica a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en referencia a su interlocución con los poderes públicos en el ejercicio de la representatividad otorgada por la Carta Magna. Por ello, este Consejo considera necesario que este término sea sustituido, tanto en el título del artículo como en su contenido, por otro más acorde con su función.

Disposición adicional quinta. Acreditación de entidades especializadas

Este Consejo advierte nuevamente sobre la necesidad de que en esta disposición se recoja de manera expresa, en un apartado adicional del primer punto de la misma, la posibilidad de acreditación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en tanto que desempeñan un papel fundamental en todas las fases de intervención contra la trata y explotación de seres humanos en el ámbito laboral, ya sea público o privado. No en vano, son actores esenciales en la detección, sensibilización y prevención de la explotación, así como en la formación e inserción laboral de las víctimas.

Disposición final quinta. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Sobre el artículo 177 quinquies del Código Penal

Por el nuevo artículo 177 quinquies se impone pena de prisión e inhabilitación especial a quien, sin haber intervenido como autor o partícipe, haga uso de los servicios, prestaciones o actividades de la víctima de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 177 bis (trata) y 177 ter (trabajos o servicios forzosos, servidumbre y esclavitud). Además, se incluye una modalidad comisiva por imprudencia grave que no requiere la existencia de conducta dolosa (art. 177 quinquies y art. 177 sexies).

Respecto a esta última, el CES considera necesario llamar la atención sobre la necesidad de que se delimiten de forma precisa las conductas objetivas que den lugar a dicha modalidad comisiva por imprudencia grave, en relación con los servicios de las víctimas de trata, servicios forzosos, servidumbre y explotación y, en particular, en el contexto de los fenómenos de subcontratación y de los procesos productivos articulados a través de cadenas de suministros. Todo ello, en aras de la seguridad jurídica y para garantizar la certidumbre en la actividad empresarial.

Asimismo, si bien el artículo 31 bis del Código Penal, que recoge la responsabilidad penal de las personas jurídicas, establece la exención de su responsabilidad por las conductas cometidas por su personal cuando se cumplan una serie de requisitos (tales como la introducción de medidas de *compliance* penal, el establecimiento de un órgano interno de supervisión por parte de un órgano con poderes de control o que la comisión de las conductas ilícitas se haya realizado eludiendo los mecanismos internos de control), el cumplimiento de estos requisitos podría resultar especialmente gravoso o incluso inviable en el caso de las pymes.

En ese sentido, el CES estima conveniente valorar la introducción de puertos seguros (*safe harbours*) que cumplan con la doble función de incrementar la seguridad jurídica concretando los mecanismos de diligencia debida que permitan la exención de la responsabilidad penal para el caso concreto de los delitos de trata y explotación y, a su vez, establecer itinerarios simplificados y medidas de apoyo

público adaptadas a las especificidades de las pymes.

Disposiciones finales novena y décima. Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre y modificación de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero

Tras la remisión del Anteproyecto al CES para su preceptivo dictamen, el Real Decreto-ley 31/2026, de 20 de octubre, para la mejora de la acción protectora de la Seguridad Social y de otras normas sociales, ha introducido una situación especial de incapacidad temporal dirigida a mujeres trabajadoras que sean víctimas de violencia de género en los términos apuntados en los antecedentes de este dictamen. La mejora se aplica a las trabajadoras incluidas en el Régimen General (art. 1) y se extiende a los distintos regímenes especiales, incluido el marítimo-pesquero (art. 2).

Por tanto, con el mencionado Real Decreto-ley se da por atendido, a juicio del CES, el objetivo de refuerzo de la protección de la incapacidad temporal de las mujeres víctimas de violencia de género de estas trabajadoras contemplado por el Anteproyecto en su disposición final novena (referido a las trabajadoras pertenecientes al Régimen General) y décima (Régimen Especial de Trabajadores del Mar).

5. Conclusiones

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos y comparte plenamente la necesidad del enfoque integral que adopta, sin perjuicio de las observaciones anteriormente expresadas.

Madrid, 28 de octubre de 2026

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**