

# PARA ACCEDER A DERECHOS:

# ACREDITACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA Y EXPLOTACIÓN SEXUAL



© Unai Beroiz / Médicos del Mundo



# PARA ACCEDER A DERECHOS: ACREDITACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA Y EXPLOTACIÓN SEXUAL

## CRÉDITOS

### Edición:

Alberto Hidalgo Hermoso  
Médicos del Mundo España  
Actualizado hasta junio 2024

### Diseño y maquetación:

Pepa Segovia

Los datos de este informe han sido recogidos por los equipos de Médicos del Mundo España que trabajan en las diferentes oficinas y sedes autonómicas.

Esta actividad se encuentra enmarcada dentro de nuestro trabajo acompañando a mujeres en situación de prostitución, explotación sexual y trata. En concreto, es una de las acciones llevadas a cabo dentro del [Plan de inserción sociolaboral para mujeres en situación de prostitución y víctimas de trata y/o explotación sexual](#) del Ministerio de Igualdad desarrollada por Médicos del Mundo España y cuatro ONG referentes e impulsado por la Secretaría de Estado de Igualdad y el Instituto de las Mujeres. Con la participación en este Plan, buscamos romper las barreras que impiden a las mujeres salir de la prostitución y construir alternativas reales y efectivas que les permitan recuperar sus derechos.

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA</b> .....	<b>7</b>
<b>III. MARCO NORMATIVO VIGENTE</b> .....	<b>10</b>
<b>IV. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN DISTINTOS TERRITORIOS</b> .....	<b>21</b>
- Habilitación de entidades y emisión de informes de detección	
- Emisión del documento de acreditación administrativa	
- Acceso a derechos y recursos asistenciales	
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>36</b>
<b>VI. ANEXOS</b> .....	<b>44</b>
<b>VII. FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	<b>47</b>

# I. INTRODUCCIÓN

**Médicos del Mundo España** cuenta con una dilatada experiencia de trabajo en la defensa del derecho a la salud de las mujeres en situación de prostitución y de las víctimas de trata y/o explotación sexual. Nuestra entidad, que actualmente tiene implantación en 16 comunidades autónomas<sup>1</sup>, facilita el acceso a información, formación y atención integral a las supervivientes, a la vez que promueve cambios políticos e impulsa la sensibilización y la movilización social contra esta forma de violencia de género y de vulneración de derechos.

**Médicos del Mundo España** pone a disposición de las mujeres supervivientes puntos fijos de atención y unidades móviles que actúan en los lugares donde se desarrolla la prostitución (calle, polígonos industriales, clubes o pisos). A través de estos recursos las titulares de derechos acceden a información y orientación integral, así como a atención psicológica y de su salud sexual y reproductiva.

Nuestra organización también trabaja para la promoción de su empoderamiento, involucrando a las titulares de derechos en el diseño de los programas de atención y promoviendo su participación en proyectos de mentoría, y desarrolla otras acciones clave, como la mediación intercultural y el asesoramiento jurídico para la regularización de la situación administrativa.

Como queda reflejado en su trayectoria, **Médicos del Mundo España** ha trabajado siempre, desde la incidencia política, la sensibilización social y la intervención con titulares de derechos, para contribuir a la abolición de toda forma de explotación sexual a través de la oferta de alternativas reales que permitan a las supervivientes abandonar libremente los contextos de prostitución y recuperar su proyecto de vida de forma autónoma.

Actualmente nuestra entidad es una de las cinco organizaciones sociales encargadas de la implementación del Plan de Inserción Sociolaboral para Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, de Explotación Sexual y para Mujeres en Situación de Prostitución (2022-2025), impulsado por el Ministerio de Igualdad, la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género y el Instituto de las Mujeres.

La explotación sexual y la trata con fines de explotación sexual son formas de violencia de género contra mujeres y niñas y suponen graves vulneraciones de los Derechos Humanos: el derecho a la libertad, la integridad y la seguridad de la persona; el derecho de no ser sometida a torturas ni a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la libre circulación; el derecho al mayor nivel posible de salud; el derecho a la educación, el derecho a la

---

<sup>1</sup> Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla – La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, País Vasco, Extremadura, Galicia, La Rioja y Navarra.

vivienda, etc. Reconociendo esta realidad y su impacto en la vida de mujeres y niñas, en el marco del citado plan se incluye la elaboración de informes de sistematización de vulneraciones de derechos de las supervivientes en relación con su acceso a recursos sociosanitarios y prestaciones sociales.

Partiendo del enfoque basado en derechos humanos y la perspectiva de género, en este primer informe se analiza específicamente la vulneración del derecho de las supervivientes de trata y/o explotación sexual y de las mujeres en contextos de prostitución a acceder a la acreditación administrativa de su condición de víctima, ya que dicha acreditación se convierte en un metaderecho que debe posibilitar no solo el reconocimiento simbólico de la victimización, sino su reparación a través del acceso a otros derechos y recursos fundamentales para garantizar su asistencia y protección.

A pesar de los esfuerzos por definir y armonizar el desarrollo del modelo de acreditación administrativa de las víctimas de trata y/o explotación sexual por parte del Gobierno de España y los gobiernos autonómicos, **Médicos del Mundo España** ha identificado una considerable disparidad de situaciones en las distintas comunidades autónomas a la hora de aplicar adecuadamente el sistema vigente, lo que está conllevando notables desigualdades en el acceso de las supervivientes a las medidas asistenciales contempladas y, por tanto, importantes vulneraciones de sus derechos de ciudadanía: integridad física, vidas

libres de violencia, reparación del daño, protección social, etc.

Por ello, el objetivo principal de este informe es analizar las diferentes realidades identificadas en la aplicación del sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima en las comunidades autónomas, centrando la atención en la persistencia de barreras que suponen vulneraciones de derechos para las víctimas, así como esbozar conclusiones y recomendaciones generales, dirigidas fundamentalmente a titulares de obligaciones, con la finalidad de contribuir a la mejora de la implementación y desarrollo de este sistema y, por tanto, a la protección efectiva de los derechos de las supervivientes.

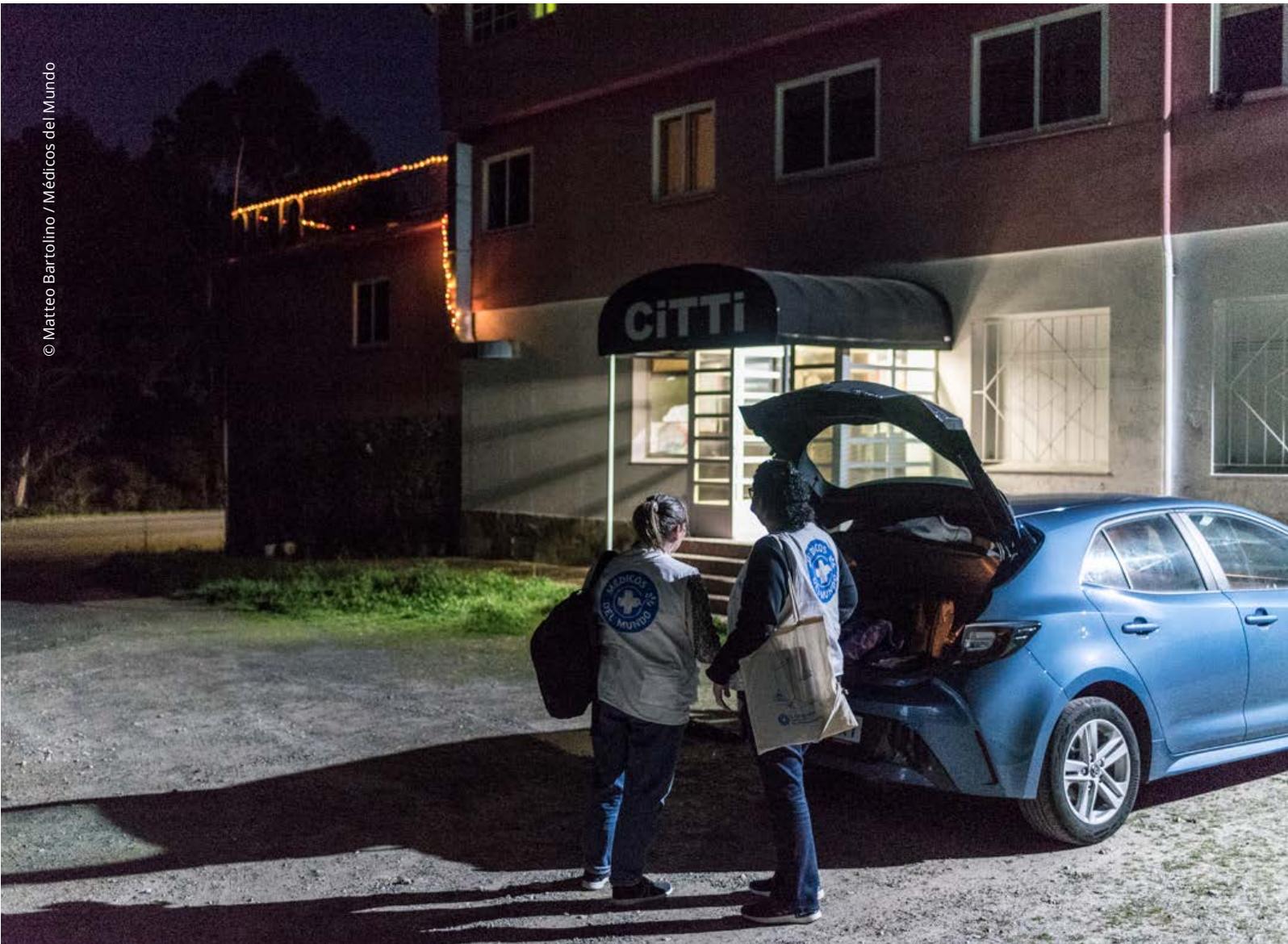
Dicho informe ha sido realizado a partir de la recogida y sistematización de datos de la intervención en las ubicaciones donde **Médicos del Mundo España** trabaja, relativos a las barreras que enfrentan las supervivientes para acceder a recursos y prestaciones y a las vulneraciones de derechos que suponen estas barreras en sus vidas cotidianas.

De esta forma, el presente informe concibe la recogida de evidencias como base fundamental para el diseño y desarrollo de estrategias de denuncia e incidencia pública que logren contribuir a la protección y garantía de los derechos de las supervivientes, siendo esta tarea una obligación de los poderes públicos.

## II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

Como se ha indicado anteriormente, este informe pretende exponer y analizar la información con la que cuenta **Médicos del Mundo España**, a partir de nuestro trabajo de intervención con titulares de derechos, con el propósito de ofrecer una aproximación general al desarrollo y funcionamiento del actual sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata

y/o explotación sexual en nuestro país. Para ello, antes de avanzar, es necesario aclarar algunos conceptos esenciales que serán utilizados a lo largo del documento. Como veremos a continuación, se trata de clarificar el significado de tres términos fundamentales: detección, acreditación e identificación, especificando que el ámbito del presente informe abarca tan solo los dos primeros.



## CONCEPTOS CLAVE

### DETECCIÓN

Proceso de observación del conjunto de motivos razonables que sugieren que una persona puede ser víctima de trata con fines de explotación sexual. Es decir, cuando además de la observación de esos indicios, las propias declaraciones de la persona atendida apuntan a que podría encontrarse en una situación de explotación sexual o de trata con fines de explotación sexual, partiendo de los elementos definitorios (acciones, medios y fines). El factor distintivo de esta fase es que aún no existe total certeza con respecto a la condición de víctima de trata.

### PRESUNTA VÍCTIMA O VÍCTIMA DETECTADA

Persona que presenta suficientes indicios como para creer que es víctima de trata con fines de explotación sexual.

### ACREDITACIÓN

Proceso administrativo y de carácter social que reconoce la condición de víctima de trata y/o explotación sexual mediante un documento emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a las víctimas, contando con la participación de las entidades sociales especializadas en la materia. Esta acreditación generalmente está precedida de un proceso de detección y facilita el acceso a los recursos asistenciales establecidos por la normativa vigente.

### VÍCTIMA ACREDITADA

Persona que ha completado el proceso de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual y puede solicitar el acceso a los recursos y medidas asistenciales establecidos por la normativa vigente.

### IDENTIFICACIÓN

Proceso que se lleva a cabo para averiguar la situación de la persona que se supone víctima de trata y/o explotación sexual y, en su caso, reconocerla como tal. Los únicos órganos que pueden realizar la identificación formal de una víctima son la Policía Nacional y la Guardia Civil en el ámbito estatal, así como los cuerpos policiales autonómicos en los territorios respectivos. Para poder identificar y evaluar su situación, las FCSE mantendrán con ella una o varias entrevistas. Podrán contar con la colaboración de profesionales y/u organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas de trata. Y se ofrecerá a la víctima la posibilidad de interponer una denuncia contra los autores del delito. La identificación es un proceso diferente e independiente a la acreditación administrativa.

### VÍCTIMA IDENTIFICADA

Persona que ha sido reconocida como víctima de trata y/o explotación sexual por las FCSE después del desarrollo de un proceso de identificación formal y reglado.

La metodología utilizada para realizar este informe se sostiene en tres grandes fases o etapas: (1) revisión del marco normativo vigente sobre la materia; (2) recogida, sistematización y análisis de datos y (3) elaboración de una serie de conclusiones y recomendaciones finales.

Por un lado, la revisión del marco normativo vigente se ha realizado considerando las principales normas y políticas de ámbito nacional e internacional que definen los estándares que debe respetar y cumplir el sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual en España. Dichos estándares están basados en la recuperación y reparación de las víctimas, la protección y garantía de sus derechos y la prevención del riesgo de revictimización o victimización secundaria. Dentro de este marco normativo, el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (o Convenio de Varsovia) y la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas suponen instrumentos de la mayor relevancia y han sido fuente de desarrollos normativos posteriores en el ámbito nacional, como demuestra, por ejemplo, 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 de Ucrania. Este decreto consagra la acreditación administrativa de las víctimas de trata y/o explotación se-

xual a efectos de los derechos socio-asistenciales reconocidos.

Por otro lado, se han recogido y sistematizado, utilizando una aplicación informática de seguimiento, los datos informativos resultantes de la intervención con mujeres en contextos de prostitución y víctimas de trata y/o explotación sexual en cada uno de los territorios donde **Médicos del Mundo España** tiene implantación desde el inicio de la ejecución del plan, en noviembre de 2022. Entre otros datos de interés, se ha recogido el número de informes de detección de víctimas elaborados y el número de acreditaciones conseguidas gracias a la labor de acompañamiento y asesoramiento de nuestra organización.

Finalmente, los datos relativos a la intervención han sido analizados e interpretados para obtener conclusiones sobre las barreras que enfrentan las mujeres a la hora de acceder a la acreditación administrativa de la condición de víctima y definir recomendaciones de carácter político y operativo con la finalidad de contribuir a la mejora del proceso de acreditación de las supervivientes y a la protección efectiva de sus derechos.

Para cumplir su propósito, este informe será difundido públicamente y utilizado como herramienta en el trabajo de incidencia política que lleva a cabo **Médicos del Mundo España** en el marco de la ejecución del Plan de Inserción Sociolaboral para Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, de Explotación Sexual y para Mujeres en Situación de Prostitución.

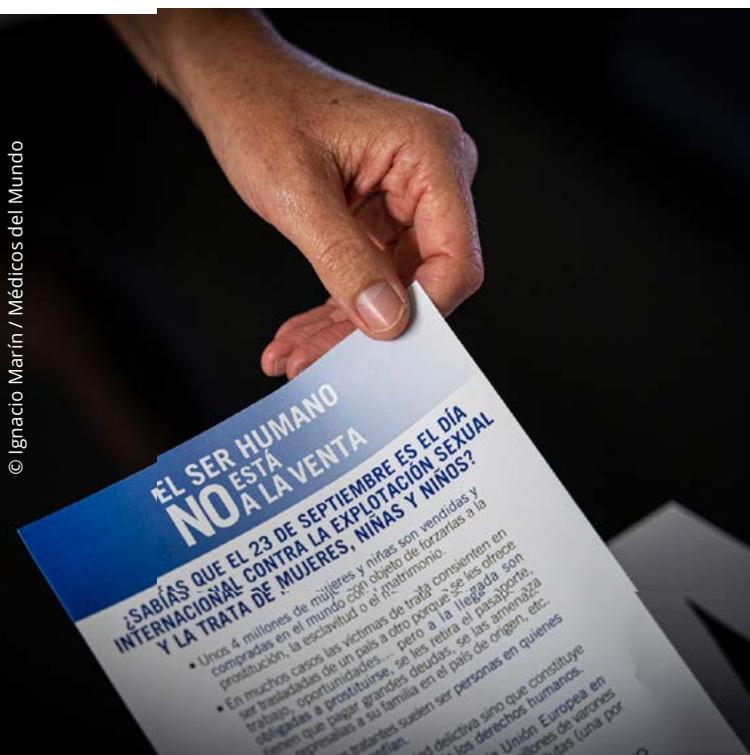
# III. MARCO NORMATIVO VIGENTE

Los principios recomendados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establecen que los derechos de las personas objeto de trata deben constituir el centro de toda labor para prevenir y combatir la trata de seres humanos y para proteger y asegurar asistencia y reparación a las víctimas. De esta manera, los Estados tienen la obligación, con arreglo al derecho internacional, de actuar con la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes la cometen y ayudar y proteger a las víctimas de dicho delito.

A partir de este enfoque basado en los derechos humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha reconocido igualmente la obligación que tienen los Estados de detectar, asistir y proteger a las víctimas de la trata de mujeres y niñas. En concreto, la Recomendación gene-

ral número 38 del Comité CEDAW, relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial, recuerda que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados el mandato de detectar a las víctimas de la trata, independientemente de si la víctima se identifica a sí misma como tal. También destaca que las víctimas presentan condiciones especiales y diferenciadas y, por tanto, tienen derecho a recibir asistencia y medidas de protección adaptadas por parte de las instituciones públicas.

En el ámbito europeo el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (conocido como 'Convenio de Varsovia') representa un instrumento fundamental para conocer y entender las obligaciones de los Estados con respecto a la protección de las víctimas de trata. Este convenio fue ratificado por España en el año 2009 y, por ende, su contenido obliga y vincula a nuestro país. Por un lado, su artículo 10 hace referencia expresa al proceso de identificación de las víctimas de trata y reconoce la importancia en él de la colaboración interinstitucional y la implicación de las organizaciones que desempeñan labores de apoyo a las víctimas. Por otro, su artículo 12 recoge la necesidad de prestar una adecuada asistencia a las víctimas de este delito, incluyendo en dicha asistencia el acceso a la vivienda, el apoyo psicológico, la asistencia médica de urgencia y la ayuda en materia de traducción e interpretación, entre otras medidas.



## ARTÍCULO 12. ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

Artículo 12 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (conocido como 'Convenio de Varsovia')

1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para prestar asistencia a las víctimas en su restablecimiento físico, psicológico y social. Dicha asistencia incluirá, como mínimo:
  - a) unas condiciones de vida que puedan garantizar su subsistencia, a través de medidas como el acceso a una vivienda adecuada y segura y una asistencia psicológica y material;
  - b) el acceso a la asistencia médica de urgencia;
  - c) ayuda en materia de traducción e interpretación, si fuera necesario;
  - d) asesoría e información, especialmente en lo relativo a los derechos que le reconoce la ley, así como los servicios que se encuentran a su disposición, en un idioma que pueda comprender;
  - e) asistencia para que sus derechos e intereses puedan estar presentes y tenerse en cuenta en los momentos adecuados de las acciones penales entabladas contra los autores de los delitos;
  - f) acceso a la educación para los niños.
2. Las Partes tendrán en cuenta de forma adecuada las necesidades en materia de seguridad y protección de las víctimas.
3. Asimismo, las Partes ofrecerán la asistencia médica necesaria, o cualquier otro tipo de asistencia a las víctimas que residan legalmente en su territorio, que no dispongan de recursos adecuados y que tengan necesidad de ella.
4. Las Partes adoptarán las normas necesarias para que las víctimas que residan legalmente en su territorio tengan autorización para acceder al mercado de trabajo, a la formación profesional y a la enseñanza.
5. Las Partes adoptarán, en caso de necesidad y en las condiciones previstas por su legislación interna, las medidas necesarias para cooperar con las organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones competentes u otros elementos de la sociedad civil, comprometidos con la asistencia a las víctimas.
6. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para garantizar que la asistencia a una víctima no quede subordinada a su voluntad de actuar como testigo.

En esta línea, el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Personas (GRETA) del Consejo de Europa, órgano encargado de supervisar el cumplimiento del Convenio de Varsovia, ha instado en varias ocasiones a las autoridades españolas a adoptar, con carácter prioritario, un marco normativo que haga frente a la trata de personas, cualquiera que sea la forma de trata o explotación, mejorando específicamente la identificación y asistencia de sus víctimas. Ello incluye la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

En cuanto a la asistencia y protección de las víctimas, la [Directiva 2011/36/UE del Parla-](#)

[mento 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](#), supone también una norma clave, de obligado cumplimiento para el Estado español. Dicha directiva indica que los Estados tienen que adoptar medidas para garantizar que la asistencia y el apoyo a la víctima no se supeditan a la voluntad de esta de cooperar en un posible proceso penal y que deben establecer mecanismos apropiados dirigidos a la identificación, la asistencia y el apoyo tempranos a las víctimas, en cooperación con las organizaciones de apoyo pertinentes (art. 11). Además, mandata que las medidas de asistencia y

apoyo garanticen, al menos, un nivel de vida capaz de asegurar la subsistencia de la víctima mediante: prestación de un alojamiento apropiado y seguro, asistencia material, tratamiento médico necesario (incluyendo la asistencia psicológica), asesoramiento e información y servicios de traducción e interpretación (en caso de ser requeridos).

Por otro lado, esta directiva europea destaca la necesidad de que los Estados fomenten la formación periódica del funcionariado, incluyendo los cuerpos policiales, que puedan estar en contacto con las víctimas reales y las posibles víctimas de trata de seres humanos, con el objeto de que puedan identificarlas y atenderlas adecuadamente (art. 18).

Ya dentro del ordenamiento interno, el II Plan Nacional de Derechos Humanos (2023-2027) recoge la citada demanda del GRETA. Entre sus medidas aparece la elaboración de un marco normativo de carácter multidisciplinar sobre trata y explotación sexual de mujeres y niñas, que establezca medidas para garantizar la prevención, la detección eficaz, la protección de los derechos de las víctimas y la persecución penal de los responsables, así como la aprobación de una ley integral contra la trata de seres humanos que permita intensificar las medidas para detectar e identificar a las víctimas de cualquier forma de trata o de explotación.



Por su parte, el contenido de la Estrategia Estatal contra las Violencias Machistas (2022-2025) también se encuentra en consonancia con lo anterior e incluye medidas como la aprobación de una ley integral contra la trata de seres humanos y la implementación, consolidación y difusión de los procedimientos de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual.

El Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (2021-2023) contempla, como una de sus principales prioridades, mejorar los mecanismos de identificación de las víctimas, destacando la necesaria colaboración de las instituciones públicas con las entidades especializadas de la sociedad civil. Este plan incluye, entre otras líneas de acción, las siguientes:

- Promover una ley integral de prevención y lucha contra la trata de seres humanos que aborde, desde una perspectiva multidisciplinar, las distintas finalidades de este delito, así como la adecuada detección, identificación, derivación, protección, asistencia y recuperación de sus víctimas.
- Promover la articulación de un sistema integral de detección, identificación, derivación, protección y recuperación de todas las víctimas, independientemente de su situación administrativa.
- Fomentar la elaboración de protocolos de actuación que faciliten la detección y la posterior identificación de las víctimas por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, todo ello en estrecha colaboración con las entidades sociales especializadas en su asistencia.
- Impulsar un sistema integral de protección y recuperación de las víctimas, promoviendo la participación de la sociedad civil, que comprenda no sólo las víctimas reconocidas en sentencia judicial penal, sino también



las identificadas como tales por la autoridad administrativa competente.

- Promover el desarrollo de los instrumentos necesarios para facilitar la colaboración de las organizaciones y entidades de la sociedad civil en los ámbitos de la detección, identificación, protección y asistencia a las víctimas de trata y explotación de seres humanos, así como en la prevención del delito.

El [Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos](#), aprobado en 2011, profundiza más y detalla el procedimiento de actuación y coordinación de las instituciones y administraciones con competencias en materia de trata para garantizar la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas. Su contenido está basado en el enfoque de derechos humanos y en la perspectiva de género y recoge como uno de sus principios el acceso de todas las víctimas a los sistemas de asistencia y protección, no condicionando este acceso a la cooperación en el proceso de investigación del delito.

Dicho protocolo indica que la detección de víctimas de trata de seres humanos puede llevarse a cabo por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o de las entidades sociales especializadas. Expresamente indica que las organizaciones especializadas pueden detectar situaciones de trata a través de sus dispositivos de acercamiento a posibles víctimas, como son las unidades móviles o los servicios de atención telefónica. Como reconoce el propio protocolo, esta labor de detección es fundamental para que la autoridad competente pueda iniciar el proceso de identificación formal de la presunta víctima.

La necesaria colaboración entre entidades sociales especializadas y cuerpos de seguridad es desarrollada específicamente en la [Instrucción 6/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado](#)

[en la lucha contra la trata de seres humanos y en la colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas](#). Esta instrucción, emitida en el año 2016, dispone que la Policía Nacional y la Guardia Civil deben poner en marcha la figura de la interlocución social en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos, cuyo objetivo principal es favorecer la coordinación de las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los diversos organismos y entidades sociales que se ocupan de la asistencia y recuperación de las víctimas.

Sin lugar a duda, la norma esencial para entender el actual sistema de acreditación administrativa de víctimas de trata y/o explotación sexual es el [Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania](#). Dicho decreto consagra el derecho a la acreditación administrativa de las víctimas de trata y/o explotación sexual a efectos de las medidas socio-asistenciales (art. 47), con independencia de la interposición de una posible denuncia.

Como indica esta norma, las posibles situaciones de trata y/o explotación sexual son acreditadas a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las administraciones competentes en la materia.

Según lo estipulado, esta acreditación administrativa debe tener eficacia en todo el territorio del Estado y facilitar el acceso al ejercicio de los derechos de información y a la derivación a los recursos asistenciales establecidos en la normativa vigente y en el artículo 12 del Convenio de Varsovia, y, en caso de cumplir el resto de los requisitos, al ingreso mínimo vital regulado en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre.

En aplicación de este artículo (concretamente de su numeral cuarto), el pleno de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 27 de mayo

## ARTÍCULO 47. ACREDITACIÓN DE LA CONDICIÓN DE VÍCTIMA DE TRATA DE SERES HUMANOS O EXPLOTACIÓN SEXUAL

Artículo 47 del 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 de Ucrania.

1. Las posibles situaciones vinculadas a la trata de seres humanos y a la explotación sexual, incluidas las derivadas del desplazamiento de personas que huyen del conflicto armado en Ucrania, podrán acreditarse a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las Administraciones Públicas competentes en la materia. Dicha condición la ostentan aquellas entidades que colaboran formalmente con las Administraciones Públicas en la atención a este sector, a través de una subvención pública, un contrato o convenio específicos, o a través de un protocolo oficial u otro instrumento formal en materia de trata o explotación sexual.
2. Esta acreditación dará acceso a los derechos de información y derivación a recursos asistenciales establecidos en la normativa estatal y en el artículo 12 del Convenio de Varsovia, y, en caso de cumplir el resto de los requisitos, al Ingreso Mínimo Vital regulado en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre.
3. Para proceder al reconocimiento como víctima de trata de seres humanos conforme a lo establecido en el artículo 141.2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, y de los apartados VI y XIII del Protocolo Marco de protección de las víctimas de la trata de seres humanos, y previo consentimiento de la presunta víctima, las acreditaciones deberán comunicarse a la correspondiente Delegación del Gobierno al objeto de dar traslado de las mismas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado encargadas de su identificación formal y para proceder, en su caso, a la realización de la entrevista formal de identificación.
4. El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñarán de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de trata y explotación sexual.

de 2022, con participación de los distintos gobiernos autonómicos, acordó el *Sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual*, recogido y descrito posteriormente en la [Resolución de 7 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género](#). Dicho acuerdo tuvo por objeto consensuar el procedimiento básico y unas pautas mínimas comunes para llevar a cabo la acreditación de las víctimas, con efectos administrativos y de carácter social.

En su artículo segundo este acuerdo define las situaciones en las que cabe solicitar la acreditación administrativa indicada, que son tres: la trata, la explotación sexual y la situación de riesgo o vulnerabilidad (ante la trata y/o la explotación) de mujeres en contextos de prostitución. Además, ofrece pautas para la emisión del informe de detección de posible víctima de trata y/o explotación sexual y detalla cómo se establece la relación entre las entidades sociales especializadas y los organismos públicos que emiten los informes de detección y los documentos de acreditación respectivamente.

Su artículo cuarto explica que el procedimiento consta de dos fases diferenciadas: en primer lugar, la emisión del informe de detección, y, en segundo, la remisión de este informe al organismo acreditador (organismo público designado por cada gobierno autonómico), para que, tomando como base dicho informe, emita el documento de acreditación administrativa de la condición de víctima.

Su artículo quinto aborda específicamente lo relativo a la emisión del informe de detección. Como se recoge, este informe tiene un carácter previo a la emisión del documento de acreditación administrativa y debe ser elaborado, bien por los servicios públicos de atención especializada de la administración competente, o bien por aquellas organizaciones especializadas o con experiencia acreditada en la detección, atención y protección de víctimas de trata y/o explotación sexual.

Finalmente, en el artículo séptimo, se detalla el proceso para establecer la relación de entidades sociales especializadas que pueden elaborar los informes de detección y de los organismos públicos que emiten los documentos de acreditación administrativa de la



## **SÉPTIMO. RELACIÓN DE ENTIDADES Y ORGANISMOS QUE EMITEN LOS INFORMES DE DETECCIÓN Y LOS DOCUMENTOS DE ACREDITACIÓN**

Resolución de 7 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género.

El listado de entidades sociales especializadas habilitadas para emitir los informes de detección será determinado de mutuo acuerdo por el Ministerio de Igualdad y las correspondientes Comunidades Autónomas, y estará en todo caso integrado por aquellas entidades que colaboran formalmente con las Administraciones Públicas en la atención a las víctimas de trata y explotación sexual y mujeres en contextos de prostitución, a través de una subvención pública, un contrato o convenio específicos, o a través de un protocolo oficial u otro instrumento formal en materia de trata o explotación sexual.

En el caso del Ministerio de Igualdad, se podrán incluir entre las entidades habilitadas para emitir estos informes de detección a instancias de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de

Género, entre otras, aquellas organizaciones beneficiarias de una subvención en el marco de una de las convocatorias específicas dentro de los últimos tres años, o aquellas que colaboren con la Administración General del Estado a través de un protocolo u otro instrumento formal en esta materia.

En el caso de las Comunidades Autónomas, serán estas quienes, a través de su representación en la Conferencia Sectorial de Igualdad, designen a las organizaciones habilitadas para emitir los informes de detección por participar en una convocatoria específica, tener un contrato o convenio o colaborar a través de un protocolo u otro instrumento formal en esta materia.

Los documentos de acreditación administrativa serán emitidos por los servicios públicos de atención

especializados, u otro tipo de organismo público, designados por las Comunidades Autónomas.

Los listados de entidades y organismos públicos habilitados para realizar los informes de detección, así como los organismos o servicios públicos habilitados para emitir los documentos de acreditación administrativa, serán objeto de publicación y actualización periódica en su página web por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Esta publicación se realizará, bien de oficio, y con el acuerdo de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el caso de entidades especializadas que colaboran con ella directamente, bien a instancia de las Comunidades Autónomas en el caso de organismos dependientes de las mismas o de entidades especializadas que colaboran con ellas.

condición de víctima de trata y/o explotación sexual.

La citada resolución no exige expresamente que la solicitud de acreditación de la condición de víctima tenga que ser finalista ni recoge la obligatoriedad de contar con una situación administrativa regular para poder

solicitarla y acceder al sistema. Sí establece que en caso de que la víctima haya accedido a la identificación formal de forma previa, no se exigirá ningún otro título para acreditar las situaciones de trata y permitir el ejercicio de los derechos y el acceso a recursos y servicios reconocidos por la normativa estatal vigente.

Es necesario destacar que los gobiernos de algunas comunidades autónomas han diseñado y aprobado procedimientos propios para definir e implementar, en sus respectivos territorios y en el marco de sus competencias, este modelo de acreditación administrativa de víctimas de trata y/o explotación sexual. De esta manera, hasta el momento 5 CCAA han aprobado y difundido este tipo de instrumentos a través de instrucciones o circulares oficiales: Andalucía, Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid y La Rioja, aunque con desigual grado de desarrollo y difusión. Además, varias comunidades cuentan con protocolos autonómicos para la acreditación de víctimas de violencia de género, como en los casos de Baleares y Castilla y León, protocolos que deberían poder aplicarse también a las víctimas de trata y/o explotación sexual.

Recientemente, en el [Informe de Evaluación de la Tercera Ronda del GRETA](#), dicho organismo ha alertado sobre algunas deficiencias o carencias que presenta el modelo de acreditación administrativa establecido en España. Este grupo de expertas ha señalado que las medidas asistenciales a las que tienen derecho las víctimas no se encuentran debidamente especificadas en el acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad ni en la resolución ministerial que plasma este acuerdo, así como tampoco se recoge el modelo de documento de acreditación administrativa a utilizar. Por ello, GRETA sostiene que esta situación podría generar diversas dificultades en el acceso a recursos y prestaciones. Además, ha destacado que la acreditación administrativa no garantiza el acceso al período de recuperación y reflexión (ya que las autoridades policiales siguen siendo las únicas responsables de iniciar el procedimiento para la concesión de

este período), sino que solamente facilita el acceso a medidas de carácter asistencial, como son las ayudas económicas.

También es importante destacar que la [Red Española contra la Trata de Personas \(RECTP\)](#), organización integrada por **Médicos del Mundo España** y decenas de entidades sociales especializadas<sup>2</sup>, ha presentado en varias ocasiones diversas propuestas encaminadas a mejorar el sistema de acreditación e identificación de víctimas en consonancia con las indicaciones del GRETA. En estas propuestas se incluye el diseño de un nuevo proceso de identificación de víctimas de trata que consistiría en dos fases (provisional y definitiva) y que aseguraría el acceso a las medidas de asistencia y protección a todas las presuntas víctimas, independientemente de cuál sea su situación administrativa. Sin embargo, estas propuestas no han sido recogidas en el actual sistema de acreditación administrativa y se espera que puedan ser tenidas en cuenta en el proceso de elaboración de la ley integral contra la trata y la explotación de seres humanos que actualmente se lleva a cabo.

El [Plan Operativo para la Protección de los Derechos Humanos de Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, Explotación Sexual y Mujeres en Contextos de Prostitución \(2022-2026\)](#), o Plan Camino, contempla, entre sus objetivos específicos, consolidar el sistema de acreditación de las víctimas, sin necesidad de que la víctima llegue a interponer una denuncia o de que haya culminado el procedimiento de su identificación formal, como primer paso para el acceso a los derechos socio-asistenciales, incluyendo en ellos la atención sanitaria.

Este plan reconoce que, frente a la persistencia de los obstáculos a la hora de identi-

2 Organizaciones integrantes de la RECTP: A21, APRAMP, Askabide, Asociación Amar Dragoste, Asociación Nueva Vida, Asociación Trabe, CEAR, Diaconía, FAPMI, Federación Andalucía Acoge, Federación de Mujeres Progresistas, Fiet Gratia, Fundación Amaranta, Fundación APIP-ACAM, Fundación Cepaim, Fundación Cruz Blanca, Médicos del Mundo, Mujeres en Zona de Conflicto, Oblatas, ONG Rescate, Programa Daniela, Proyecto Esperanza, Themis, Villa Teresita y Women's Link Worldwide. Organizaciones colaboradoras de la RECTP: Accem, Acnur, Amnistía Internacional, Antena Sur contra la Trata, Cáritas, Cruz Roja, OIM y Save the Children.

ficar de manera formal a las víctimas de trata y/o explotación sexual, se hace necesario garantizar no solo su detección por parte de todos los servicios públicos en todos los ámbitos posibles (educativo, social, sanitario...), sino también desarrollar y consolidar desde los distintos gobiernos autonómicos y ministerios competentes el modelo de acreditación administrativa aprobado en la Conferencia Sectorial de Igualdad de mayo 2022, al amparo del artículo 47 del Real Decreto-ley 6/2022 para facilitar el acceso de las víctimas de explotación sexual y trata a los derechos contemplados en el artículo 10 del Convenio de Varsovia.

El [Plan de Inserción Sociolaboral para Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, de Explotación Sexual y para Mujeres en Situación de Prostitución \(2022-2025\)](#), impulsado por el Ministerio de Igualdad e implementado por **Médicos del Mundo España** entre otras entidades sociales especializadas, está enfocado a garantizar alternativas económicas y sociales justas y conseguir la inserción sociolaboral de mujeres en situación de prostitución y víctimas de trata y/o explotación sexual. También busca contribuir a la recuperación del impacto y las secuelas que la prostitución, la trata y la explotación sexual han dejado en su salud física y men-



tal, mientras adquieren mayores niveles de empoderamiento y autonomía personal.

Este plan establece, como uno de sus resultados principales, reforzar la detección, la identificación y la acreditación de las víctimas de trata y/o explotación sexual. Una de sus actividades hace referencia concretamente al acompañamiento especializado para facilitar la acreditación administrativa de las víctimas. Además, el hito relativo al programa de acompañamiento social y psicológico para la recuperación integral de la salud física, psicológica y reproductiva de las víctimas de trata y/o explotación sexual y mujeres en situación de prostitución señala la puesta en marcha de un sistema de acompañamiento especializado para facilitar la detección de casos y su acreditación conforme establece el citado Real Decreto Ley 6/2022.

En marzo de 2024 el Consejo de Ministras y Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos, texto que fue sometido al trámite de audiencia e información pública en abril de este mismo año. En su artículo 24, relativo a las garantías de la víctima en la detección e identificación, explica que el Mecanismo Nacional de Derivación tendrá en cuenta los informes en materia socio-asistencial de las administraciones públicas competentes contemplado en el artículo 47 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo a efectos del procedimiento de identificación formal previsto. Además, en su exposición de motivos el anteproyecto reconoce la “evidente trascendencia en el refuerzo del marco jurídico de la asistencia integral de las víctimas de trata con fines de explotación sexual” que supone el contenido de dicho decreto.

Por otra parte, la disposición transitoria única del anteproyecto explicita que las víctimas que, a la entrada en vigor de esta nor-

ma, ya se encuentren acreditadas conforme a lo previsto en el artículo 47 del citado Real Decreto, tendrán la condición de víctimas con identificación provisional, sin perjuicio de su posterior sujeción al procedimiento de identificación definitiva.

En junio de 2024 el Pleno del Senado aprobó una moción del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) por la que se insta al Gobierno a considerar determinados aspectos relativos a la condición de víctima de trata de seres humanos en el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos (671/000029). Esta iniciativa salió adelante con un apoyo mayoritario de la cámara y, entre otras cuestiones, pidió al Gobierno que tuviera en cuenta en el proceso de elaboración de este anteproyecto de ley el acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad del 27 de mayo de 2022, en virtud del cual se concretó el primer modelo de acreditación para el acceso de las víctimas a los derechos socio-asistenciales previstos.

En cuanto al acceso a medidas asistenciales a partir de la acreditación de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual, es destacable el contenido del Real Decreto 664/2024, de 9 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a víctimas de violencias sexuales. Esta norma, derivada de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, recoge que para percibir dichas ayudas en el caso de las víctimas de violencia sexual derivada de la trata con fines de explotación sexual, será suficiente la acreditación a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las administraciones competentes en la materia, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo.

# IV. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN DISTINTOS TERRITORIOS

Durante el periodo comprendido entre diciembre de 2022 y junio de 2024 en las ubicaciones<sup>3</sup> donde **Médicos del Mundo España** contribuye a ejecutar el Plan de Inserción Sociolaboral para Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, de Explotación Sexual y

para Mujeres en Situación de Prostitución, nuestra entidad ha emitido un total de 167 informes de detección de víctimas de trata, víctimas de explotación sexual y víctimas en situación de riesgo derivado de la prostitución, informes que han servido para



**167**

**INFORMES DE DETECCIÓN DE VÍCTIMAS EMITIDOS PARA SOLICITAR SU ACREDITACIÓN ADMINISTRATIVA**



**82%**

**DE LAS SOLICITADAS**

\* Desde diciembre de 2022 hasta junio 2024

<sup>3</sup> Es importante resaltar que no en todas las comunidades autónomas donde Mdm España está presente ejecutando el plan nuestra entidad sido habilitada para emitir los informes de detección de víctimas.

solicitar un total de 167 acreditaciones administrativas. De ellas, se han concedido 137 acreditaciones (casos en los que se ha obtenido el documento de acreditación), el 82% de las solicitadas (porcentaje que disminuye al 61,4% cuando se trata de acreditaciones de la situación de riesgo).

Sin embargo, como se puede apreciar en las siguientes tablas, esta acreditación administrativa solamente ha garantizado el acceso efectivo a medidas asistenciales en 84 casos, el 61,8% del total, porcentaje que se reduce hasta el 48,8% cuando nos referimos a las acreditaciones administrativas de víctimas de explotación sexual.

**Nº DE CASOS EN LOS QUE SE HA CONSEGUIDO EL ACCESO A MEDIDAS ASISTENCIALES 84**



**61,8% DE LAS ACREDITACIONES SOLICITADAS**

\* Desde diciembre de 2022 hasta junio 2024

## ACREDITACIONES ADMINISTRATIVAS DE VÍCTIMAS DE TRATA, EXPLOTACIÓN SEXUAL Y RIESGO (NOVIEMBRE 2022 - JUNIO 2024) POR TIPO DE SITUACIÓN ACREDITADA

	Trata	Explotación sexual	Riesgo	Total
Nº informes detección emitidos	76	46	45	167
Nº casos derivados a otras org. o CCAA	10	22	1	33
Nº acreditaciones solicitadas	77	46	44	167
Nº acreditaciones concedidas	68	42	27	137
Nº casos acceso efectivo a recursos o prestaciones	42	20	22	84

Elaboración propia a partir de datos recogidos en las sedes autonómicas de Médicos del Mundo España entre diciembre de 2022 y junio de 2024.

## ACREDITACIONES ADMINISTRATIVAS DE VÍCTIMAS DE TRATA, EXPLOTACIÓN SEXUAL Y RIESGO (NOVIEMBRE 2022 - JUNIO 2024) POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidad Autónoma	Habilitación MDM	Nº informes detección emitidos	Nº casos derivados a otras org. o CCAA	Nº acreditaciones solicitadas	Nº acreditaciones concedidas	Nº casos acceso efectivo a recursos o prestaciones
Andalucía	Habilitada	1	0	1	1	1
Aragón	Habilitada	31	0	31	7	6
Asturias	Habilitada	7	0	7	7	2
Baleares	Habilitada	65	0	65	65	40
Canarias	Habilitada	3	21	3	2	0
Cantabria	Habilitada	14	0	14	10	4
Castilla - La Mancha	Habilitada	18	3	19	19	9
Castilla y León	No habilitada	0	0	0	0	0
Cataluña	Habilitada	10	6	5	5	5
Com. de Madrid	No habilitada	0	2	2	1	1
Com. Valenciana	No habilitada	0	0	0	0	0
Euskadi	Habilitada	0	0	0	0	0
Extremadura	No habilitada	0	1	2	2	1
Galicia	Habilitada	3	0	3	3	1
La Rioja	No habilitada	0	0	0	0	0
Navarra	Habilitada	15	0	15	15	14
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>167</b>	<b>33</b>	<b>167</b>	<b>137</b>	<b>84</b>

Elaboración propia a partir de datos recogidos en las sedes autonómicas de Médicos del Mundo España entre diciembre de 2022 y junio de 2024.

Es necesario resaltar que persisten diversas barreras para desarrollar y cumplir adecuadamente el sistema vigente de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual y, por ende, para que las supervivientes logren acceder de manera efectiva, garantista e igualitaria a las medidas asistenciales contempladas. La existencia de dichas barreras hace que este modelo presente todavía notables deficiencias que deberían ser resueltas urgentemente por las instituciones públicas, poniendo en el centro el bienestar y los derechos de las víctimas o supervivientes.

Todo ello ha producido que la labor que lleva a cabo nuestra organización en materia de detección de víctimas se vea dificultada y retrasada considerablemente. Las principales barreras que desde **Médicos del Mundo España** hemos identificado en nuestro proceso de estudio quedan plasmadas de forma clara en los tres elementos que procedemos a analizar a continuación: la habilitación de entidades sociales para emitir los informes de detección, la emisión del documento de acreditación administrativa por parte de los organismos públicos y el acceso efectivo a derechos y medidas asistenciales.

## HABILITACIÓN DE ENTIDADES Y EMISIÓN DE INFORMES DE DETECCIÓN

Como se ha explicado anteriormente, la normativa vigente indica que las posibles situaciones vinculadas a la trata de seres humanos y a la explotación sexual pueden detectarse y acreditarse a partir de un informe emitido por uno de estos dos actores: los servicios públicos encargados de la atención integral a las víctimas o las entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las administraciones públicas competentes en la materia (bien por el Gobierno central, bien por los gobiernos autonómicos).

Por ello, en el marco de la implementación del Plan de Inserción Sociolaboral para Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, de Explotación Sexual y para Mujeres en Situación de Prostitución, varias entidades sociales especializadas (entre otras, **Médicos del Mundo España**) están trabajando en la detección de víctimas con el objetivo de contribuir a facilitar su acceso a la acreditación administrativa y a garantizar así la protección efectiva de sus derechos.

En la actualidad, en 11 de las 16 CCAA en las que **Médicos del Mundo España** se encuentra implementando este plan nuestra organización ha sido habilitada por las administraciones para la elaboración y emisión de los informes de detección de víctimas, como recoge el [listado oficial de entidades autorizadas publicado en la web del Ministerio de Igualdad](#). Se trata de los casos de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla – La Mancha, Cataluña, Euskadi, Galicia y Navarra. Sin embargo, en otros territorios (5 CCAA hasta el momento) no ha sido autorizada todavía, a pesar de que se está dialogando con los gobiernos autonómicos para que esta realidad cambie pronto. Son los casos de Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura y La Rioja. En estos casos, las principales razones para no haberse logrado dicha habilitación están relacionadas, entre otras, con la falta de voluntad política en el reconocimiento del rol de las entidades sociales y con el desconocimiento del funcionamiento del sistema de acreditación administrativa de víctimas por parte de los gobiernos autonómicos.

Según nuestra experiencia de trabajo, no existe homogeneidad o acuerdo sobre qué instituciones públicas deben ser las encargadas de la habilitación de entidades sociales para la elaboración de los informes de detección de víctimas. En la mayoría de las comunidades autónomas, la institución encargada de aprobar esta autorización es el Instituto de la Mujer (como en Andalucía, Asturias o Castilla – La Mancha). En otros casos, esta responsabilidad recae en las delegaciones



del Gobierno central (como en Aragón) o en los departamentos de los gobiernos autonómicos o de los cabildos insulares vinculados a políticas de igualdad de género (como en Canarias, Cantabria o Cataluña).

Además, no existen criterios comunes para conceder esta habilitación, ya que en la mayoría de los casos las entidades sociales especializadas son habilitadas a nivel autonómico y en otros casos dicha autorización se realiza a nivel provincial o insular (como en Andalucía y en Canarias respectivamente).

Esta realidad, que difiere considerablemente entre los diferentes territorios, está creando un preocupante clima de confusión e inseguridad en distintos sectores (especialmente entre titulares de responsabilidades y titulares de derechos), dificultando así el trabajo de las entidades sociales especializadas para cumplir adecuadamente su rol en la detección de las víctimas de trata y/o explotación sexual. Además, esta situación está profundizando las complejidades que entraña el

propio proceso de acreditación administrativa y su aplicación descentralizada en el ámbito autonómico o provincial.

Por ejemplo, se desconoce qué procedimiento sería adecuado seguir cuando, en ciertos territorios, las entidades sociales especializadas detectan casos de trata sin encontrarse habilitadas para emitir los informes necesarios. Probablemente en una situación como esta la víctima tendría que ser derivada a otra entidad social (habilitada) o a un organismo público y ser entrevistada en dos ocasiones (una por la entidad social que detecta y otra por la entidad o administración que recibe la derivación), suponiendo un alto riesgo de victimización para ella.

Según la información recabada, algunas de las barreras más comunes en esta fase del proceso están relacionadas con el carácter del informe de detección, la situación concreta de la víctima y la derivación a otras entidades especializadas. En su trabajo **Médicos del Mundo España** ha identificado las siguientes barreras al respecto:



La obligatoriedad de que los informes de detección sean finalistas, es decir, que deban ser motivados y tener como único fin la solicitud de medidas asistenciales concretas para las víctimas, como sucede en los casos de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla – La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid y Extremadura, entre otros. Esto implica que la vigencia de la acreditación sea limitada y que, al agotarse la cobertura de las medidas asistenciales, sea necesario tramitar una renovación para que la condición de víctima no deje de ser reconocida a efectos administrativos. Además, en la mayoría de los casos es requerido solicitar un documento de acreditación para cada uno de los recursos o prestaciones que se desean solicitar.



La falta de un criterio común sobre la antigüedad mínima de la condición de víctima, ya que se desconoce si, a través del informe de detección emitido por las entidades sociales, es posible lograr la acreditación administrativa de personas que experimentaron su situación de victimización en un pasado no reciente y que continúan viviendo en contextos de prostitución. Esta cuestión se ha identificado en casos como los de Canarias, Cantabria y Castilla – La Mancha. En territorios como Aragón, Cantabria y Cataluña, las entidades sociales especializadas están trabajando para lograr la acreditación de situaciones de trata y/ explotación sexual que tuvieron lugar hace varios años y en Navarra ya se hace así, considerando que continúan siendo víctimas hasta la culminación del proceso de recuperación y reparación.



La preocupante falta de voluntad política mostrada por algunos gobiernos autonómicos para poner en marcha y desarrollar adecuadamente el sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima, en general, y la habilitación de las entidades sociales especializadas, en particular, como evidencia el caso paradigmático de la Comunidad de Madrid. En esta comunidad las entidades son obligadas a derivar a las presuntas víctimas a los recursos de la red de violencia de género en el momento de la detección, sin respetar el rol asignado a las entidades sociales especializadas.



La notable dificultad que enfrentan las entidades sociales a la hora de ser habilitadas para la elaboración y emisión de informes de detección si no han colaborado previamente con la administración autonómica de referencia. En esta situación, las víctimas tienen que ser derivadas a otras entidades sociales especializadas que cuenten con autorización para emitir los informes de detección.



Los importantes riesgos de estigmatización y revictimización identificados a lo largo de todo el proceso de detección y acreditación, en el cual la víctima o superviviente es obligada a repetir el relato y revivir las situaciones traumáticas experimentadas, como se aprecia en los casos de Aragón, Canarias, Cantabria y Comunidad Valenciana, entre otros.



En casos como el de Canarias, la gran dificultad existente para recoger la información requerida sobre los indicios, debido a la existencia de contextos de especial rotación o movilidad y de alto impacto de los procesos migratorios.



A pesar de los diversos obstáculos existentes, **Médicos del Mundo España** ha iniciado ya el proceso de detección de víctimas en 10 comunidades: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla – La Mancha, Cataluña, Galicia y Navarra. En estos territorios ya se están emitiendo adecuadamente informes de detección y acompañando procesos de acreditación administrativa de víctimas de trata y/o explotación sexual, varios de ellos con resultado positivo.

Sin embargo, en algunos casos (como el de la Comunidad de Madrid) los primeros informes de detección de víctimas han sido elaborados por parte de otras instituciones públicas o entidades sociales, después de la derivación realizada por parte de **Médicos del Mundo España**, con el consiguiente riesgo de revictimización para la superviviente y a pesar de la intervención integral que se realiza por parte de las entidades sociales especializadas.

## **BARRERAS EN LA EMISIÓN DEL DOCUMENTO DE ACREDITACIÓN ADMINISTRATIVA**

En cuanto a la institución pública encargada de emitir los documentos de acreditación

administrativa de víctimas de trata y/o explotación sexual y a los derechos y beneficios a los que podría dar acceso dicho documento, la diversidad también es amplia y compleja y la realidad difiere nuevamente entre las distintas CCAA.

Como hemos visto, el marco normativo en vigor contempla que los documentos de acreditación administrativa sean emitidos por los servicios públicos de atención especializados u otro tipo de organismos públicos designados por los gobiernos autonómicos.

En unos casos la institución encargada de aprobar la habilitación de las entidades sociales para elaborar los informes de detección es también la responsable de emitir posteriormente el documento de acreditación administrativa de la condición de víctima, pero en otros casos no existe tal coincidencia, lo que complejiza y dificulta el proceso.

Según la información recogida por nuestra entidad, en la mayoría de los casos la acreditación administrativa de víctima de trata y/o explotación sexual es tramitada y aprobada actualmente por los institutos de la mujer o de igualdad (como en Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla – La Mancha, Comunidad Valenciana, Euskadi y Extremadura). En otros casos, esta función recae en departamentos o servicios con

competencias de igualdad y contra la violencia de género de los cabildos insulares (Canarias) o de los gobiernos autonómicos (como en Cantabria, Cataluña, Comunidad de Madrid, Galicia y La Rioja). Como excepciones aparecen los casos de Castilla y León, donde el documento de acreditación es emitido por las gerencias territoriales de

servicios sociales del gobierno autonómico, y de Navarra, donde generalmente la encargada de aprobar las acreditaciones es la Oficina de Atención a la Víctima del Delito, mientras que el Instituto Navarro para la Igualdad se encarga de las acreditaciones destinadas específicamente a facilitar el acceso a vivienda protegida.

## INSTITUCIONES PÚBLICAS RESPONSABLES DE LA ACREDITACIÓN ADMINISTRATIVA

CC.AA	ORGANISMO QUE ACREDITA
Andalucía	Instituto Andaluz de la Mujer (centros provinciales)
Aragón	Instituto Aragonés de la Mujer
Asturias	Instituto Asturiano de la Mujer (centros asesores de la mujer)
Baleares	Instituto Balear de la Mujer
Canarias	Unidades de igualdad y violencia de género de los cabildos insulares
Cantabria	Servicio de Violencia de Género (Dirección General de Inclusión Social, Familias e Igualdad)
Castilla – La Mancha	Instituto de la Mujer de Castilla – La Mancha (delegaciones provinciales)
Castilla y León	Gerencias territoriales de servicios sociales de la Junta
Cataluña	Subdirección de Gestión de Servicios y Recursos de Atención a las Violencias Machistas
C. Madrid	Red de Atención Integral para la Violencia de Género (Dirección General de Igualdad)
C. Valenciana	Instituto Valenciano de las Mujeres
Euskadi	Emakunde - Instituto Vasco de la Mujer
Extremadura	Instituto de la Mujer de Extremadura
Galicia	Centros de la Red Gallega de Información a Mujeres (Secretaría General de Igualdad)
La Rioja	Dirección General de Servicios Sociales y Dirección General de Justicia
Navarra	Oficina de Asistencia a la Víctimas del Delito e Instituto Navarro para la Igualdad

*Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Ministerio de Igualdad y las CC.AA.*

En cuanto a la emisión del documento de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual,

las barreras más comunes identificadas por **Médicos del Mundo España** hasta ahora son las siguientes:



Los procesos de identificación formal de víctimas, llevados a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, son generalmente priorizados sobre los procesos de detección realizados por las entidades sociales especializadas, como se registra en los casos de Andalucía y Aragón, entre otros. Esto puede hacer que buena parte de los procesos de detección y acreditación (ajenos a las FCSE) sean relegados a un segundo plano y colocados en una situación subordinada con respecto a la asignación de recursos públicos y equipos profesionales.



La mayoría de los casos que consiguen ser acreditados están relacionados exclusivamente con la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Existen importantes dificultades para lograr la acreditación administrativa de las víctimas de explotación sexual o de la situación de riesgo o vulnerabilidad, debido a la escasa claridad de los indicadores de indicios establecidos para ello por la Conferencia Sectorial de Igualdad y a pesar de que la normativa vigente reconoce esta posibilidad. Ello trae consigo una gran invisibilidad de las víctimas de explotación sexual y de las mujeres que viven en situación de prostitución, como se reporta en territorios como Aragón, Cataluña o Navarra.



La posesión de un NIE es requisito necesario (salvo contadas excepciones) para realizar la solicitud de acreditación administrativa de mujeres migrantes víctimas de trata y/o explotación sexual, como se ha registrado en Andalucía, Aragón, Canarias y Cataluña, por ejemplo. Sin embargo, esta situación contraviene el marco normativo en vigor, que permite realizar este trámite con un pasaporte que demuestre la identidad de la presunta víctima.



En varios territorios existe una preocupante falta de claridad sobre los criterios utilizados por las administraciones públicas para hacer la valoración técnica de los casos y emitir el informe de acreditación. Esta situación se ve agravada por la no aprobación de procedimientos autonómicos que detallen el funcionamiento del sistema en cada comunidad autónoma.



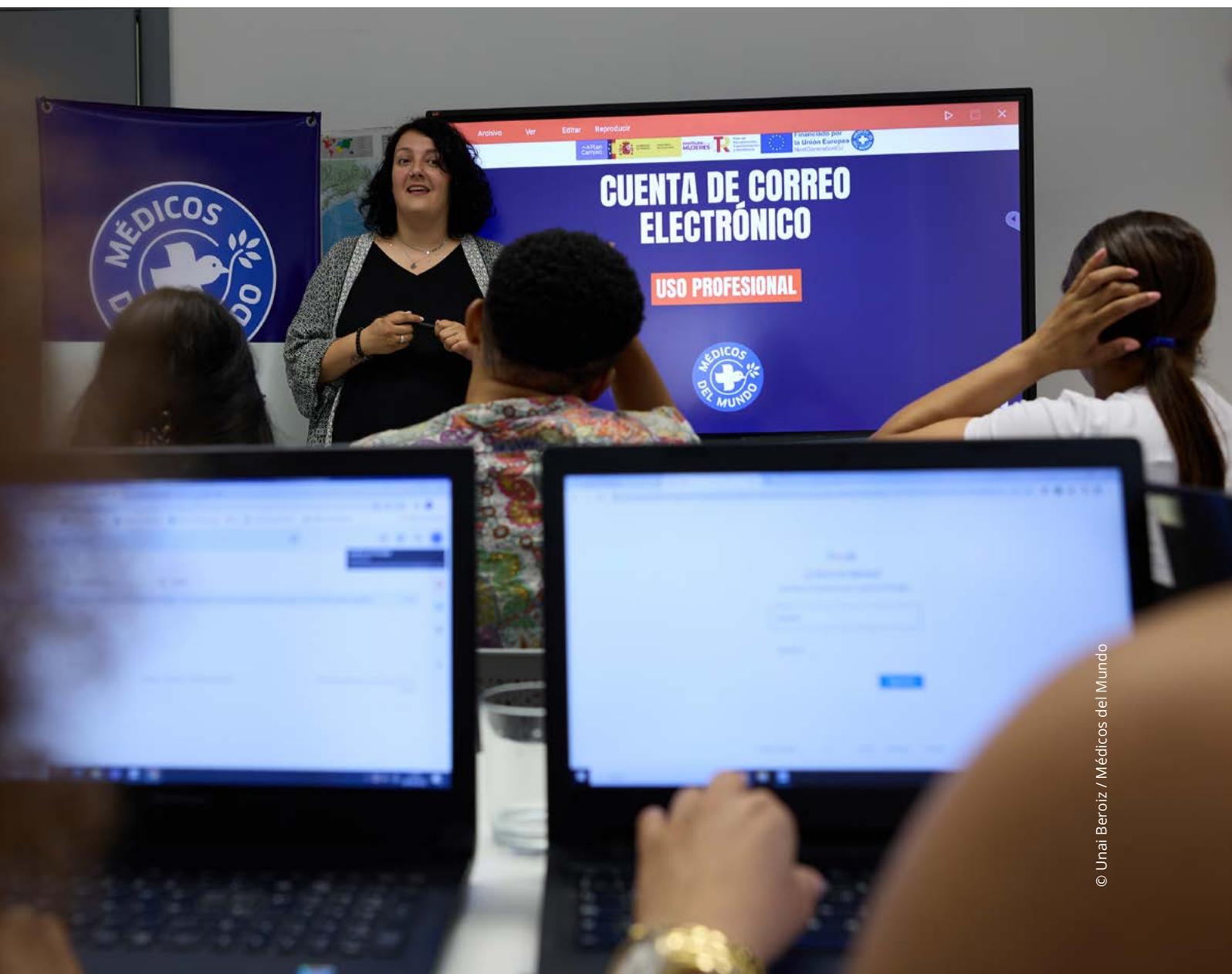
En algunos casos se registra una falta de homogeneidad en la aplicación del sistema de acreditación administrativa en todo el territorio autonómico. Por ejemplo, en el caso de Canarias existen importantes diferencias en la aplicación del procedimiento que hacen distintos cabildos insulares.



Los informes de detección, elaborados por las entidades sociales especializadas, tienen que recoger información muy detallada y exhaustiva sobre los indicios de trata y/o explotación sexual que presenta la víctima para que el proceso acreditativo resulte exitoso y la institución pública de referencia decida emitir y entregar el documento de acreditación a la superviviente, como se aprecia en Canarias y Castilla – La Mancha, entre otros territorios. Ello requiere procesos largos, lentos y minuciosos, con una elevada carga técnica y administrativa y una importante inversión de recursos.



La complejidad del proceso de valoración, el alto volumen de solicitudes y la larga lista de espera, entre otras razones, hacen que en muchas ocasiones los plazos de resolución sean excesivamente largos, como se manifiesta en los casos de Aragón y Comunidad Valenciana, alargando y profundizando así la situación de desprotección y vulnerabilidad de las víctimas o supervivientes.



Por último, es relevante señalar que, en algunos casos, el proceso de acreditación no respeta los cauces establecidos por la Resolución de 7 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género. En los casos de Castilla y León, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana, en concreto, las entidades sociales especializadas tienen que enviar un informe social tipo, que no se corresponde con el modelo facilitado por el Ministerio de Igualdad, a ciertos servicios autonómicos (como el Programa Alba en el caso valenciano) con

el objetivo de que sean estos organismos quienes realicen las gestiones necesarias para obtener la acreditación administrativa de la condición de víctima.

Después de cierto tiempo de vigencia del sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación, se constata que son numerosas las solicitudes denegadas por las administraciones públicas responsables. Entre los principales argumentos esgrimidos para sostener dicha denegación, son habituales los siguientes:



No indicar expresamente la finalidad de la acreditación (como en casos de Aragón y Canarias) o no centrarla en el acceso a medidas asistenciales (fundamentalmente prestaciones económicas).



No contar con una situación administrativa regular, en caso de víctimas o supervivientes migrantes (como en casos de Andalucía, Aragón Cantabria y Galicia).



No haber realizado la rectificación registral de nombre y sexo<sup>4</sup>, en el caso de las mujeres trans (como en casos de Aragón, Asturias, Castilla – La Mancha y Comunidad de Madrid).



No existir claridad en las administraciones públicas sobre si es posible acreditar situaciones de riesgo o vulnerabilidad de mujeres que se encuentran en contextos de prostitución (como en casos de Aragón).



No contar con una cuenta bancaria abierta y disponible para percibir las prestaciones económicas que se pretenden solicitar (como en casos de Baleares).

Todo ello ejemplifica cómo este sistema no está funcionando adecuadamente para facilitar la detección y acreditación administrativa de las víctimas ni para garantizar así la protección de sus derechos, especialmente de las personas

que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad. Por tanto, es necesario seguir trabajando para que este sistema se aplique adecuadamente y cumpla su cometido, sin dejar a ninguna superviviente atrás.

<sup>4</sup> Es necesario recordar que con la normativa vigente no se permite realizar este trámite administrativo a las personas migrantes que se encuentran en situación administrativa irregular.

## ACCESO A DERECHOS Y MEDIDAS SOCIOASISTENCIALES

Según el marco jurídico vigente, la acreditación administrativa de víctimas de trata y/o explotación sexual sirve fundamentalmente para facilitar el acceso a los derechos de información y la derivación a los recursos asistenciales establecidos en la normativa vigente y en el artículo 12 del Convenio de Varsovia, y, en caso de cumplir el resto de los requisitos, al ingreso mínimo vital regulado en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre.

Sin embargo, no existe claridad suficiente sobre el catálogo de derechos y recursos concretos a los que pueden acceder las víctimas o supervivientes, como ha puesto de manifiesto el GRETA en sus informes de evaluación al Estado español. Y en no pocos casos la obtención del documento de acreditación no asegura al acceso directo a las medidas asistenciales existentes.

La información que **Médicos del Mundo España** ha reunido y analizado hace indicar nuevamente que la realidad existente es muy dispar y varía según el desarrollo normativo y el grado de implementación alcanzados en relación con las medidas asistenciales para víctimas de trata y/o explotación sexual en los distintos territorios, así como según el tratamiento que dan las políticas públicas autonómicas al fenómeno de la trata y la explotación sexual.

En la mayoría de los casos, el documento de acreditación administrativa de la condición de víctima sirve en la práctica para solicitar, no sin dificultades ni barreras, la percepción de ayudas económicas de ámbito estatal, como son el ingreso mínimo vital y la renta activa de inserción (SEPE<sup>5</sup>), como se ha registrado en las realidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad de Madrid

y Extremadura. En varias comunidades autónomas, abre también la puerta a otras ayudas económicas de ámbito autonómico, como las rentas mínimas de inserción y otras ayudas análogas (por ejemplo, en los casos de Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Navarra). Sin embargo, en muchos casos dichas ayudas no llegan a ser recibidas finalmente por distintos motivos, como las dificultades existentes para empadronarse, abrir una cuenta bancaria o regularizar la situación administrativa (en el caso de numerosas supervivientes migrantes).

En otros casos, este documento de acreditación facilita también el acceso a programas y becas de formación (como en Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla – La Mancha y Navarra), recursos de alojamiento seguro o vivienda protegida (como en Comunidad Valenciana Galicia y Navarra), apertura de cuentas bancarias (como en Baleares), programas o planes de empleo (como Castilla – La Mancha y Navarra), ayudas económicas de emergencia (como en Navarra) o solicitud de protección internacional (como en Cantabria).

A pesar de la falta de definición en la normativa vigente, en la mayoría de comunidades (Aragón, Asturias, Castilla – La Mancha, Extremadura, Galicia, etc.) las solicitudes de acreditación administrativa tienen un carácter finalista, es decir, deben estar motivadas por una causa o propósito concretos, por lo que se requiere informar de las razones por las que la víctima necesita tal acreditación y especificar los recursos o prestaciones que se van a solicitar: recibir la renta activa de inserción, acceder a recursos de formación, etc. Esto complejiza y limita considerablemente las posibilidades reales de protección y reparación de las víctimas y vincula la acreditación administrativa casi exclusivamente a la solicitud de prestaciones económicas, ignorando el importante valor

<sup>5</sup> En algunas CCAA como Castilla – La Mancha se han registrado dificultades para que el SEPE reconozca la validez del documento de acreditación administrativa de la condición de víctima, suponiendo una barrera más en el acceso a ciertas prestaciones económicas

simbólico que posee el reconocimiento de la condición de víctima y desvirtuando así la intencionalidad del proceso de detección, acreditación e identificación.

Es paradigmático el caso navarro, donde las víctimas de trata y/o explotación sexual acreditadas pueden acceder, sin la obligatoriedad de una solicitud finalista, al catálogo integral de derechos reconocidos a las víctimas de violencia de género: atención social, sanitaria, psicológica, recursos de acogida y alojamiento temporal, ayudas económicas, bonificaciones y acceso a cursos, asistencia jurídica y reparación. Ello es posible al aplicarse un marco normativo autonómico previo (Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres).

Sin embargo, en la mayoría de las CCAA las víctimas de trata y/o explotación sexual no tienen reconocida la posibilidad de acceder al conjunto de recursos autonómicos destinados a la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia de género.

Tan solo existe la posibilidad de acceder a esas medidas en contados casos (como son Baleares, Cantabria, Castilla – La Mancha, Cataluña, Galicia y Navarra). En otros territorios se contemplan ayudas análogas o similares (como en Andalucía y Aragón).

En el extremo opuesto al caso navarro se encuentra el caso de Andalucía, donde las víctimas solamente pueden acceder al catálogo de prestaciones de ámbito estatal, sin que exista ningún tipo de ayuda específica a nivel autonómico. En dicho territorio estas víctimas tampoco pueden acceder al catálogo de ayudas destinadas a la protección y reparación de las víctimas de violencia de género.

En cuanto al acceso a estas medidas de carácter asistencial, es especialmente preocupante la situación de las víctimas migrantes que se encuentran en situación administrativa irregular. En muchos casos se requiere contar con regularidad documental para poder acceder a ciertas prestaciones de ámbito estatal o autonómico. Ello,



combinado con la obligatoriedad de presentar una solicitud finalista, hace que en muchos de estos casos la acreditación sea denegada por no cumplir los requisitos para optar a las ayudas económicas solicitadas.

Es importante señalar que el documento de acreditación de la condición de víctima no da acceso ni facilita el proceso de regularización administrativa (autorización de residencia y/o trabajo) de las supervivientes migrantes en situación irregular, tal y como se ha comprobado en casos de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña, Castilla – La

Mancha, Galicia y La Rioja. Se ha intentado lograr esta regularización utilizando varias vías contempladas en la vigente normativa de extranjería, incluyendo la solicitud de residencia temporal por circunstancias excepcionales, pero el resultado ha sido la denegación en la mayoría de los casos.

Adicionalmente, otras barreras frecuentes identificadas por **Médicos del Mundo España** a la hora de acceder a las distintas medidas asistenciales dirigidas a víctimas de trata y/o explotación sexual son las siguientes:



Las amplias demoras registradas en la resolución de expedientes para aprobar la acreditación administrativa suponen importantes obstáculos para solicitar recursos o prestaciones que garanticen la protección y reparación efectivas de las víctimas. Estas demoras se suman a los considerables retrasos en las citas para solicitar protección internacional, lo que complejiza aún más la situación.



El periodo de validez de la acreditación administrativa que se otorga a las víctimas de trata y/o explotación sexual no está determinado. En el caso de que esta validez tuviera una duración de un año, como parece ocurrir en varias comunidades, obligaría a solicitar su renovación anualmente para mantener en el tiempo la cobertura de distintas medidas asistenciales. De lo contrario, las víctimas dejarían de ser consideradas como tales a efectos administrativos y quedarían desprotegidas.



No se ha definido claramente en cada territorio el catálogo de derechos y recursos a los que podría dar acceso el documento de acreditación administrativa de la condición de víctima. Se destaca la imposibilidad de acceder a derechos no vinculados específicamente con las prestaciones económicas (como se manifiesta en el caso de Aragón). Además, en numerosos casos el documento de acreditación no garantiza el acceso directo a recursos y prestaciones (como se aprecia en Canarias, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana) ni agiliza el procedimiento de solicitud y concesión de estas medidas asistenciales.



El empadronamiento y la regularización administrativa o documental (en el caso de víctimas migrantes en situación administrativa irregular) se convierten, en muchos casos, en requisitos ineludibles para acceder a distintos recursos asistenciales (como ocurre en Canarias, Castilla – La Mancha, Cataluña y Galicia).

Ante esta realidad, las entidades sociales implicadas en el proceso de detección de víctimas, entre ellas **Médicos del Mundo España**, han puesto en marcha diversas estrategias para enfrentar y superar las barreras identificadas. Hasta el momento, dichas estrategias se han basado fundamentalmente en el fortalecimiento de las relaciones de confianza con las titulares de derechos, las acciones de incidencia política, interlocución y coordinación con distintas instituciones públicas (como el Ministerio de la Igualdad, las delegaciones del Gobierno, etc.), y en el intercambio de in-

formación y experiencias con otras entidades sociales especializadas y redes o plataformas. Sin embargo, en algunos casos se ha logrado avanzar más y se han elaborado documentos para reportar estas problemáticas y recoger demandas dirigidas a los poderes públicos, como ejemplifica el informe de reclamación elaborado por **Médicos del Mundo España** y otras entidades sociales y dirigido al Justicia de Aragón sobre la aplicación del sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual en la comunidad aragonesa.



# V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente informe pretende reflejar la situación actual que se experimenta en la implementación del modelo de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual, marcada por la falta de definición, la disparidad y la incongruencia. Dicha situación implica notables riesgos de cara al adecuado cumplimiento del Plan de Inserción Sociolaboral para Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, de Explotación Sexual y

para Mujeres en Situación de Prostitución, entre otras normas y políticas. Pero, sobre todo, conlleva graves vulneraciones de derechos para las supervivientes, que hacen profundizar sus condiciones de desprotección y vulnerabilidad.

Las principales conclusiones que se desprenden del estudio que hemos realizado desde **Médicos del Mundo España** son las siguientes:



El actual sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual se basa en un procedimiento imperfecto e inacabado, que no consigue garantizar todavía la reparación de las supervivientes, ya que en la práctica son numerosas las barreras que se experimentan para acceder a las medidas asistenciales que contempla la normativa vigente. De esta manera, el Estado no está cumpliendo adecuadamente su obligación con respecto a la protección y garantía de los derechos humanos de estas víctimas.



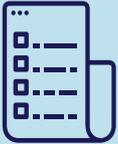
Este modelo concibe la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual desde un enfoque utilitarista, como demuestra la obligatoriedad del carácter finalista de la solicitud vinculado casi exclusivamente a la percepción de prestaciones económicas, sin preservar el importante valor simbólico que posee el reconocimiento como víctima en el marco del proceso de reparación del daño y de recuperación del proyecto de vida.



Dicho sistema representa un proceso burocrático complejo y confuso, que no ha logrado una aplicación uniforme o homogénea en los territorios de las diferentes comunidades autónomas y que conlleva notables riesgos de inseguridad, estigmatización y revictimización para las supervivientes.



El documento de acreditación no tiene validez ni cobertura en todo el territorio nacional, ya que es emitido por las administraciones pública autonómicas. Esta problemática reviste especial gravedad en una población con gran rotación y movilidad geográfica como son las víctimas de trata y/o explotación sexual y las mujeres en contextos de prostitución.



El acceso a recursos y prestaciones está siendo desigual entre unas comunidades autónomas y otras, suponiendo notables desigualdades o inequidades para las titulares de derechos dependiendo del territorio donde residan. En buena parte esta situación es debida a las diferentes medidas asistenciales que existen en el ámbito autonómico y a los distintos requisitos establecidos para solicitarlas.



Con todo, en algunas comunidades autónomas (como Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla – La Mancha y Navarra) dicho sistema ha logrado desarrollar un trámite fácil, ágil y rápido para facilitar el acceso de las supervivientes a ayudas económicas, becas de formación, planes de empleo, apertura de cuentas bancarias, apoyo en los procesos de protección internacional, etc.



En la implementación del sistema de acreditación administrativa se han identificado importantes dificultades para el adecuado cumplimiento de las funciones reservadas a las entidades sociales especializadas por el marco normativo vigente, especialmente en lo relativo a la detección de las víctimas, que deben ser resueltas con urgencia.



En muchos casos los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado desconocen el rol asignado a las entidades sociales especializadas en la detección de víctimas de trata y/o explotación sexual, desarrollando así una notable desconfianza hacia su labor; y presentan importantes carencias formativas, específicamente sobre el funcionamiento del sistema de acreditación administrativa.



Los equipos profesionales de los servicios públicos responsables de emitir los documentos de acreditación administrativa de víctimas de trata y/o explotación sexual deben contar con la formación especializada requerida para ello. En muchos casos, son servicios especializados en violencia machista en el ámbito de la pareja o expareja que pueden desconocer las especificidades de la trata y la explotación sexual como formas de violencia de género.



Pueden existir dudas razonables sobre la utilidad última que posee el sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual en las propias titulares de derechos, ya que no se ha clarificado correctamente el catálogo de derechos y prestaciones a los que puede dar acceso esta acreditación.



Las mujeres migrantes en situación administrativa irregular experimentan situaciones de mayor vulnerabilidad al mismo tiempo que continúan enfrentando barreras reforzadas para lograr la acreditación administrativa y acceder al catálogo de prestaciones y recursos destinados a las víctimas de trata y/o explotación sexual.

Ante la realidad descrita y analizada a lo largo del presente informe y partiendo de la experiencia de trabajo de **Médicos del Mundo España**, planteamos una serie de recomendaciones finales, dirigidas a las instituciones públicas de ámbito estatal y

autonómico, con el objetivo de contribuir a mejorar el proceso de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual y a proteger y garantizar de forma efectiva los derechos humanos de las supervivientes:

## RECOMENDACIONES DE ÁMBITO ESTATAL:

# 1

Revisar y ajustar el sistema de acreditación administrativa con el objetivo de hacerlo más eficaz, integral y garantista y para conseguir que sea posible acreditar, además de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual, la situación de riesgo o vulnerabilidad que experimentan las mujeres que viven en contextos de prostitución.

# 2

Diferenciar conceptualmente entre víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, víctimas de explotación sexual y mujeres en situación de riesgo o vulnerabilidad, así como contribuir a identificar los indicios comunes y no comunes de las tres situaciones que pueden ser acreditadas administrativamente. Clarificar específicamente los criterios necesarios para detectar y acreditar a mujeres prostituidas en situación de vulnerabilidad.

# 3

Armonizar adecuadamente el procedimiento de acreditación administrativa de las víctimas de trata y/o explotación sexual en las distintas comunidades autónomas y garantizar la aplicación común y estandarizada del marco normativo vigente, salvaguardando así el derecho a la igualdad de las supervivientes independientemente del territorio donde residan.

# 4

Definir en detalle, y respetando los estándares mínimos establecidos por la normativa internacional, el catálogo de medidas asistenciales (de ámbito estatal y autonómico) que pueden solicitar las supervivientes a partir de la acreditación administrativa de la condición de víctima. Equiparar los derechos reconocidos a las víctimas en las tres situaciones que pueden acreditarse: trata de personas, explotación sexual y situación de riesgo o vulnerabilidad.

# 5

Revisar la obligatoriedad de que la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual sea finalista y se limite, generalmente, a la solicitud de prestaciones económicas o al acceso a recursos concretos. Impulsar la acreditación administrativa y el reconocimiento del estatus de víctima como forma de reparación del daño sufrido y como componente esencial de las estrategias de empoderamiento.

# 6

Establecer plazos máximos y reducir los tiempos de resolución de las solicitudes de acreditación. Considerar la posibilidad de emitir con carácter de urgencia el documento de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/ explotación sexual.

# 7

Especificar el período de validez o cobertura máxima que conlleva la acreditación administrativa de la condición de víctima y evitar que esta tenga que ser renovada anualmente. Dicha cobertura debería ser extendida y renovada automáticamente hasta que se complete de forma efectiva el proceso de recuperación y reparación de las supervivientes.

# 8

Garantizar la posibilidad de solicitar la acreditación de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual a través de la presentación de cualquier documento de identificación personal (DNI, TIE, tarjeta de residencia o pasaporte) a fin de prevenir y evitar situaciones de discriminación derivadas de la situación administrativa.

9

Establecer un criterio común a nivel estatal para que cuando sea detectada una mujer que fue víctima de trata y/o explotación sexual en el pasado, sin ser detectada ni identificada en su momento, pueda acceder actualmente a la acreditación administrativa y a las medidas asistenciales contempladas.

10

Evaluar la situación específica de las supervivientes acreditadas en una comunidad autónoma que posteriormente trasladan su residencia a un territorio de otra comunidad y clarificar a qué derechos o recursos podrían tener acceso en esta situación concreta.

11

Abordar otras problemáticas relacionadas y que suponen serias barreras para lograr la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual y el acceso a recursos y prestaciones, como son las dificultades existentes para realizar el empadronamiento y para abrir cuentas de pago básicas

12

Emitir un modelo de consentimiento informado para las víctimas acreditadas que permita preservar su intimidad y privacidad y asegurar que los casos de trata y/o explotación sexual no son comunicados a las delegaciones del gobierno correspondientes sin contar previamente con el consentimiento de las supervivientes.

13

Actualizar periódicamente y publicar en la página web del Ministerio de Igualdad el listado oficial de entidades sociales habilitadas para emitir los informes de detección, determinado de mutuo acuerdo entre el Ministerio de Igualdad y los gobiernos autonómicos. Definir los criterios utilizados para la elaboración de dicho listado.

14

Evaluar adecuadamente la implementación y el funcionamiento del sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima y analizar el impacto real que está teniendo en la vida de las supervivientes, analizando potenciales riesgos e identificando buenas prácticas.

15

Promover la sensibilización y la formación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de los equipos profesionales de los servicios públicos implicados en torno al adecuado funcionamiento del sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual, mejorando su conocimiento sobre el procedimiento a seguir y las medidas asistenciales contempladas para las supervivientes.

# 16

Impulsar una mayor coordinación entre el gobierno central y las administraciones autonómicas para avanzar en el adecuado desarrollo e implementación del sistema de acreditación, colocando siempre en el centro el bienestar y los derechos de las víctimas y garantizando la equidad en el acceso a las medidas asistenciales.

# 17

Aprobar una ley orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos que establezca procedimientos de detección, acreditación e identificación garantistas de los derechos de las supervivientes.

# 18

Reformar la ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI con el objetivo de ampliar o extender su cobertura a las personas migrantes en situación administrativa irregular, sin ningún tipo de discriminación.



## RECOMENDACIONES DE ÁMBITO AUTONÓMICO:

1

Incluir y reconocer en las legislaciones autonómicas la trata y la explotación sexual como formas de violencia de género contra mujeres y niñas y de vulneración de sus derechos humanos.

2

Aprobar y difundir protocolos, instrucciones o circulares de ámbito autonómico que describan el procedimiento a llevar a cabo en cada territorio para aplicar el sistema de acreditación administrativa de víctimas, así como que determinen los actores involucrados, unifiquen criterios técnicos y delimiten plazos de resolución.

3

Establecer procedimientos homogéneos y estandarizados en todo el territorio de una misma comunidad autónoma para implementar y aplicar el sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima evitando diferencias territoriales de carácter discriminatorio.

4

Facilitar y acompañar el proceso de habilitación de todas las entidades sociales especializadas que cumplen los requisitos establecidos por la normativa vigente para que puedan emitir informes de detección de víctimas adecuadamente.

5

Ampliar el catálogo de medidas asistenciales de ámbito autonómico al que pueden acceder las supervivientes a partir de la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual.

6

Hacer posible la acreditación administrativa de las víctimas de trata y/o explotación sexual que sean niñas, niños y adolescentes, tuteladas o no por los sistemas públicos de protección y acogida.

7

Garantizar que las supervivientes migrantes en situación administrativa irregular puedan acceder, a través de la acreditación administrativa de víctimas, a las prestaciones de ámbito autonómico, como las rentas mínimas de inserción y las ayudas económicas de emergencia social.

8

Asegurar que el documento que acredita administrativamente la condición de víctima no recoja información de tipo estigmatizante que pueda perjudicar a la superviviente. Como propuesta, el documento podría reconocerlas utilizando la expresión “víctima de violencias machistas o sexuales”.

9

Reforzar las plantillas y mejorar la formación de los equipos profesionales de las administraciones públicas autonómicas implicados en el desarrollo del sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/ explotación sexual.



# VII. ANEXOS

## ACREDITACIONES ADMINISTRATIVAS DE VÍCTIMAS DE TRATA (NOVIEMBRE 2022 - JUNIO 2024) POR CCAA

CC.AA	Habilitación MDM	Nº informes detección emitidos	Nº casos derivados a otras org. o CCAA	Nº acreditaciones solicitadas	Nº acreditaciones concedidas	Nº casos acceso efectivo a recursos o prestaciones
Andalucía	Habilitada	0	0	0	0	0
Aragón	Habilitada	9	0	9	6	6
Asturias	Habilitada	2	0	2	2	2
Baleares	Habilitada	36	0	36	36	23
Canarias	Habilitada	3	0	3	2	0
Cantabria	Habilitada	11	0	11	7	4
Castilla - La Mancha	Habilitada	5	1	7*	7	1
Castilla y León	No habilitada	0	0	0	0	0
Cataluña	Habilitada	9	6	4	4	4
Com. de Madrid	No habilitada	0	2**	2	1	1
Com. Valenciana	No habilitada	0	0	0	0	0
Euskadi	Habilitada	0	0	0	0	0
Extremadura	No habilitada	0	1	2*	2	1
Galicia	Habilitada	1	0	1	1	0
La Rioja	No habilitada	0	0	0	0	0
Navarra	Habilitada	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>76</b>	<b>10</b>	<b>77</b>	<b>68</b>	<b>42</b>

Elaboración propia a partir de datos recogidos en las sedes autonómicas de Médicos del Mundo España entre diciembre de 2022 y junio de 2024.

\*Incluye acreditaciones solicitadas para que una misma víctima acceda a dos tipos de prestaciones o recursos.

\*\*Casos derivados a otras sedes autonómicas de Médicos del Mundo España (Baleares y Castilla - La Mancha).

## ACREDITACIONES ADMINISTRATIVAS DE VÍCTIMAS DE EXPLOTACIÓN SEXUAL (NOVIEMBRE 2022 - JUNIO 2024) POR CCAA

CC.AA	Habilitación MDM	Nº informes detección emitidos	Nº casos derivados a otras org. o CCAA	Nº acreditaciones solicitadas	Nº acreditaciones concedidas	Nº casos acceso efectivo a recursos o prestaciones
<b>Andalucía</b>	Habilitada	1	0	1	1	1
<b>Aragón</b>	Habilitada	5	0	5	1	0
<b>Asturias</b>	Habilitada	4	0	4	4	0
<b>Baleares</b>	Habilitada	22	0	22	22	12
<b>Canarias</b>	Habilitada	0	21	0	0	0
<b>Cantabria</b>	Habilitada	3	0	3	3	0
<b>Castilla - La Mancha</b>	Habilitada	8	1	8	8	5
<b>Castilla y León</b>	No habilitada	0	0	0	0	0
<b>Cataluña</b>	Habilitada	1	0	1	1	1
<b>Com. de Madrid</b>	No habilitada	0	0	0	0	0
<b>Com. Valenciana</b>	No habilitada	0	0	0	0	0
<b>Euskadi</b>	Habilitada	0	0	0	0	0
<b>Extremadura</b>	No habilitada	0	0	0	0	0
<b>Galicia</b>	Habilitada	2	0	2	2	1
<b>La Rioja</b>	No habilitada	0	0	0	0	0
<b>Navarra</b>	Habilitada	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>46</b>	<b>22</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>20</b>

Elaboración propia a partir de datos recogidos en las sedes autonómicas de Médicos del Mundo España entre diciembre de 2022 y junio de 2024.

## ACREDITACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SITUACIÓN DE RIESGO EN PROSTITUCIÓN (NOVIEMBRE 2022 - JUNIO 2024) POR CCAA

CC.AA	Habilitación MDM	Nº informes detección emitidos	Nº casos derivados a otras org. o CCAA	Nº acreditaciones solicitadas	Nº acreditaciones concedidas	Nº casos acceso efectivo a recursos o prestaciones
Andalucía	Habilitada	0	0	0	0	0
Aragón	Habilitada	17	0	17	0	0
Asturias	Habilitada	1	0	1	1	0
Baleares	Habilitada	7	0	7	7	5
Canarias	Habilitada	0	0	0	0	0
Cantabria	Habilitada	0	0	0	0	0
Castilla - La Mancha	Habilitada	5	1	4	4	3
Castilla y León	No habilitada	0	0	0	0	0
Cataluña	Habilitada	0	0	0	0	0
Com. de Madrid	No habilitada	0	0	0	0	0
Com. Valenciana	No habilitada	0	0	0	0	0
Euskadi	Habilitada	0	0	0	0	0
Extremadura	No habilitada	0	0	0	0	0
Galicia	Habilitada	0	0	0	0	0
La Rioja	No habilitada	0	0	0	0	0
Navarra	Habilitada	15	0	15*	15	14
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>44</b>	<b>27</b>	<b>22</b>

Elaboración propia a partir de datos recogidos en las sedes autonómicas de Médicos del Mundo España entre diciembre de 2022 y junio de 2024.

\*Todas las acreditaciones solicitadas en esta sede son por encontrarse en situación de prostitución, siguiendo lo estipulado por la normativa foral aplicable.

# VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas (2002). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Recomendación general número 38 (2020) del Comité CEDAW, relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial.
- Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio de Varsovia).
- Informe de Evaluación a España de la Tercera Ronda del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Personas - GRETA (2023).
- Recomendaciones para GRETA de la Red Española Contra la Trata de Personas (RECTP) al Tercer Informe Relativo a la implementación del Convenio de Europa sobre la lucha contra la Trata de Seres Humanos. Tercera ronda de evaluación a España (2022).
- 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 (DOUE núm. 101, de 15 de abril de 2011).
- Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (BOE núm. 215, de 7 de septiembre de 2022).
- Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023).
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000).
- Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos, acordado por el Consejo de Ministras y Ministros el 8 de marzo de 2024.

- Estrategia Estatal contra las Violencias Machistas (2022-2025). Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género. Ministerio de Igualdad. Gobierno de España.
- Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (2021-2023). Secretaría de Estado de Seguridad. Ministerio del Interior. Gobierno de España.
- Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos (2011). Consejo General del Poder Judicial.
- Instrucción 6/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra la trata de seres humanos y en la colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas. Ministerio del Interior. Gobierno de España.
- 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 de Ucrania (BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2022).
- Real Decreto 664/2024, de 9 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a víctimas de violencias sexuales, y por el que se modifica el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (BOE 166, de 10 de julio de 2024).
- Resolución de 7 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 27 de mayo de 2022, relativo a la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual (BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022).
- Plan Operativo para la Protección de los Derechos Humanos de Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, Explotación Sexual y Mujeres en Contextos de Prostitución (2022-2026). Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género. Ministerio de Igualdad. Gobierno de España.
- Relación de entidades y organismos que, de conformidad con lo previsto en el punto séptimo del Acuerdo de 27 de mayo de 2022 de la Conferencia Sectorial de Igualdad, emiten los informes de detección y los documentos de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual (publicada en la web oficial del Ministerio de Igualdad).
- Plan de Inserción Sociolaboral para Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, de Explotación Sexual y para Mujeres en Situación de Prostitución (2022-2025). Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género. Ministerio de Igualdad. Gobierno de España.

- Real Decreto 634/2022, de 26 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Igualdad a diversas entidades para la inserción sociolaboral de mujeres y niñas víctimas de trata, de explotación sexual y mujeres en contextos de prostitución, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 179, de 27 de julio de 2022).
- Moción del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) por la que se insta al Gobierno a considerar determinados aspectos relativos a la condición de víctima de trata de seres humanos (BOCG núm. 116, de 17 de junio de 2024).
- Manual Interno de Detección y Derivación de Víctimas de Trata con Fines de Explotación Sexual de Médicos del Mundo España (2019).
- Informe elaborado por Médicos del Mundo, Fundación Cruz Blanca y Cáritas y dirigido al Justicia de Aragón sobre la aplicación del sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual (2023).
- Información recogida y sistematizada por las sedes autonómicas de Médicos del Mundo España (entre diciembre de 2022 y junio de 2024) en donde se ejecuta el Plan de Inserción Sociolaboral para Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, de Explotación Sexual y para Mujeres en Situación de Prostitución.



**COMBATIMOS TODAS  
LAS ENFERMEDADES,  
INCLUIDA LA INJUSTICIA**



[www.medicosdelmundo.org](http://www.medicosdelmundo.org)  
[www.plancamino.medicosdelmundo.org](http://www.plancamino.medicosdelmundo.org)