

2025

EL DERECHO A TENER DERECHOS: MUJERES PROSTITUIDAS EN NAVARRA

Sistematización de vulneraciones
de derechos en la atención a
mujeres en situación de prostitución
y/o trata en Navarra



Subvenciona

Gobierno
de Navarra



Nafarroako
Gobernua



Un proyecto de



Subvencionado por

Gobierno
de Navarra



Nafarroako
Gobernua

Autoría

Médicos del Mundo Navarra

Coordinación

Maite García Pérez

Equipo investigador

Oihane Amézqueta Ruiz

Lorena Jiménez Duval

Andrea Maldonado Gutiérrez

María Pilar Pérez Ochoa

Sonia Raquel Rodríguez Flor

María Sainz Vera

Maite Sánchez Galera

Beatriz Simón Orta

Colaboración

Amaia García Bosque

María Flamarique Esparza

Diseño y maquetación

Cósmica®

MÉDICOS DEL MUNDO NAVARRA

Pamplona. 2025

2025

EL DERECHO A TENER DERECHOS: MUJERES PROSTITUIDAS EN NAVARRA

**Sistematización de vulneraciones
de derechos en la atención a
mujeres en situación de prostitución
y/o trata en Navarra**



00. ÍNDICE

01. RESUMEN EJECUTIVO	05
02. OBJETIVOS Y ALCANCE	06
03. MARCO DE REFERENCIA	08
04. METODOLOGÍA	10
05. CONTEXTUALIZACIÓN	11
06. VULNERACIONES DE DERECHOS DETECTADAS	12
a) El derecho a la salud	12
b) La acreditación de violencia	13
c) El acceso a la red de acogida y alojamiento temporal seguro	14
d) Detección y atención de la violencia	15
e) La protección social y la atención de la dependencia	15
f) Derecho a una tramitación administrativa dentro de un plazo razonable	16
07. CONCLUSIONES	17
08. RECOMENDACIONES	18

01. RESUMEN EJECUTIVO

Este informe tiene como finalidad visibilizar, documentar y analizar las vulneraciones de derechos detectadas en el marco de la intervención directa con mujeres en situación de prostitución y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual en Navarra. El informe se sustenta en un enfoque predominantemente cualitativo de carácter descriptivo, basado en la sistematización de observaciones, experiencias y registros acumulados durante la intervención profesional. La información analizada corresponde al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025.

La sistematización se ha realizado a partir de la observación directa, los registros internos de atención y la coordinación con otros servicios y recursos del territorio, quedando recogida de manera sistemática en la base de datos interna de Médicos del Mundo ActivityInfo, lo que ha permitido combinar el análisis de información cuantitativa con aportaciones cualitativas. Aunque no responde a un diseño de investigación ad hoc, el material recogido permite identificar con claridad patrones estructurales de exclusión, discriminación y violencia institucional que obstaculizan el acceso efectivo a derechos fundamentales.

Las situaciones descritas afectan a múltiples esferas de la vida de las mujeres: el derecho a la salud, a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos, a la protección social, al reconocimiento como víctimas de violencia, al acceso a los recursos específicos de acogida y alojamiento, a la atención de la dependencia y a una tramitación administrativa diligente en el ámbito de extranjería. En todos estos ámbitos se constatan obstáculos normativos, técnicos y/o actitudinales por parte de las instituciones que, en lugar de garantizar el ejercicio de derechos reconocidos legalmente, los condicionan, los retrasan o directamente los niegan, de forma incompatible con la legislación foral, estatal e internacional en materia de derechos humanos.

Particularmente preocupantes resultan las prácticas administrativas que deslegitiman la acreditación de violencia cuando no se emite

desde determinados recursos institucionales, así como las interpretaciones restrictivas que impiden el acceso a recursos de acogida o a la Tarjeta Individual Sanitaria por motivos que carecen de base legal. También se evidencian demoras injustificadas en la tramitación de autorizaciones de residencia para víctimas de trata y la denegación del acceso a derechos sociales como el Programa Individual de Atención a menores con dependencia reconocida, por encontrarse en situación administrativa irregular.

En este contexto, la recopilación, análisis y difusión de estas vulneraciones no solo permite sostener la intervención directa con perspectiva de derechos, sino que constituye una herramienta de incidencia política y social imprescindible. El testimonio de estas situaciones contribuye a reforzar el reconocimiento de las mujeres en situación de prostitución y/o trata como titulares de derechos, a denunciar la brecha entre los marcos normativos y su aplicación real, y a impulsar procesos de transformación institucional que garanticen una atención libre de violencias y basada en la reparación, la equidad y la justicia social.

Por tanto, este informe no pretende ofrecer una fotografía estadística del fenómeno, sino aportar evidencia que permita visibilizar las vulneraciones de derechos que sufren las mujeres prostituidas y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual en Navarra. Desde este lugar, se formulan una serie de recomendaciones con el objetivo de avanzar hacia el cumplimiento real y efectivo de sus derechos.

02. OBJETIVOS Y ALCANCE

El objetivo de este informe es visibilizar, testimoniar y difundir las vulneraciones de derechos observadas en la práctica de la intervención integral con mujeres prostituidas y víctimas de trata con fines de explotación sexual en Navarra con la finalidad de promover su inclusión y promoción social y, con ello, contribuir al respeto, protección y garantía de sus derechos.

Testimoniar y difundir estas situaciones supone visibilizar las vulneraciones y dar legitimidad a las vivencias de las mujeres, pero también construir una memoria colectiva que nos permite identificar y visibilizar patrones estructurales y/o institucionales que dificultan su inclusión social. Por lo tanto, la identificación y testimonio de las vulneraciones de derechos son herramientas que contribuyen al reconocimiento social y político de las mujeres en situación de prostitución y/o trata con fines de explotación sexual, promueven el acceso a sus derechos y a los recursos existentes y, en consecuencia, favorecen su inclusión social.

En el año 2022, con financiación proveniente de la Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos de Gobierno de Navarra, Médicos del Mundo Navarra realizó el informe “PROSTITUCIÓN, VIOLENCIA Y DERECHOS HUMANOS: Informe alternativo sobre las vulneraciones de derechos de las mujeres en situación de prostitución”.

En ese informe se exponían, como razones que justificaban su realización, que aunque en 2018 la Ley Foral para la modificación de la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres, introdujo la prostitución como forma de violencia machista en el ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad al

considerarla una actividad delictiva que comercia con las mujeres vulnerando su dignidad y comprometiendo gravemente los derechos humanos, en nuestro trabajo diario de intervención con mujeres en situación de prostitución observábamos una brecha entre este reconocimiento formal como mujeres víctimas de violencia y el ejercicio real de los derechos que se les había reconocido. Por ello, considerábamos necesario detectar, analizar y visibilizar aquellas vulneraciones de derechos humanos, así como identificar estrategias y medidas efectivas que fueran acordes al respeto, protección y garantía de sus derechos como víctimas de violencia.

Tres años después, persiste la necesidad de seguir testimoniando y difundiendo las vulneraciones de derechos que sufren las mujeres prostituidas y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual no solo para actualizar el diagnóstico sobre los obstáculos existentes para el ejercicio efectivo de sus derechos, sino también para aportar evidencia útil para la elaboración, desarrollo, implementación y revisión de las políticas públicas que deben garantizar, respetar y proteger sus derechos. En este sentido, el presente informe contribuye a reforzar el reconocimiento de las mujeres prostituidas y/o víctimas de trata como titulares de derechos y a visibilizar las barreras estructurales que continúan obstaculizando su inclusión social.



En cuanto al alcance, el informe se circunscribe a las situaciones observadas a lo largo de la intervención directa y continuada con mujeres en situación de prostitución y/o trata con fines de explotación sexual. No se ha desarrollado una investigación específica con técnicas de recogida de datos como las entrevistas semiestructuradas o los grupos focales ad hoc. Sin embargo, el análisis se sustenta en la información registrada en nuestra base de datos respecto a situaciones de vulneraciones que constituyen una muestra relevante de la casuística existente en este colectivo, representando aproximadamente el 33% del total de mujeres atendidas en el marco del proyecto de *Intervención integral con mujeres prostituidas y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual en Navarra*. El volumen de mujeres atendidas y de intervenciones realizadas, junto con la observación y el acompañamiento profesional sostenido en el tiempo, permiten identificar patrones recurrentes de vulneraciones, así como los contextos y las dinámicas en los que estas se producen, constituyendo una metodología de análisis e investigación basada en la experiencia profesional.

El presente informe no pretende abarcar la totalidad de experiencias existentes ni generalizar más allá del grupo atendido. Tampoco recoge el testimonio directo de las mujeres en términos narrativos o literales. Sin embargo, aporta un conocimiento real y riguroso sobre las vulneraciones de derechos a las que se enfrentan las mujeres en situación de prostitución y/o trata con fines de explotación sexual y permite identificar algunas de las barreras estructurales existentes que suponen un obstáculo para su inclusión social.

Este informe aporta un conocimiento real y riguroso sobre las vulneraciones de derechos a las que se enfrentan las mujeres en situación de prostitución y/o trata con fines de explotación sexual y permite identificar algunas de las barreras estructurales existentes que suponen un obstáculo para su inclusión social.

03. MARCO DE REFERENCIA

Médicos del Mundo entiende la prostitución como una forma de violencia hacia las mujeres, basada en la explotación sexual y las desigualdades de género que se manifiestan en un intercambio mercantilista que tiene por objeto el cuerpo y la sexualidad de las mujeres. La prostitución se fundamenta implícitamente en un marco patriarcal de relaciones de género: produce y reproduce relaciones desiguales entre mujeres y hombres, legitimando un sistema de dominación de los hombres sobre las mujeres, su cuerpo y su sexualidad. Este control se ejerce no sólo a través del poder directo sobre los cuerpos femeninos, sino también a través del estigma, de la desigualdad económica y de la construcción social en torno a la sexualidad femenina: la existencia de un modelo normativo de conducta moral y sexual, que limita el ejercicio de la sexualidad femenina a las relaciones heterosexuales, monógamas y estables. Sirve de modelo obligatorio tanto para fundamentar categorías discriminatorias hacia las mujeres en situación de prostitución, como para ejercer una función de control sobre el resto de las mujeres y su uso del cuerpo.

La igualdad de género continuará siendo inalcanzable mientras los hombres compren, vendan y exploten sexualmente a mujeres y niñas. Este aspecto es especialmente visible en el caso de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, que actualmente es definida como *la esclavitud del siglo XXI*.

En este mismo sentido se han pronunciado diversos organismos e instrumentos internacionales y europeos al considerar la prostitución como una forma de violencia hacia las mujeres y contraria a los derechos humanos. Entre ellos, el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la prostitución Ajena, firmado un año después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, declara que la prostitución y el mal que la acompaña, que es la trata de personas con fines de explotación sexual, son incompatibles con la dignidad y el valor de las personas.

La Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979, principal instrumento de promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres señala la importancia de trabajar desde la raíz del problema -el patriarcado- instando a los Estados Partes a eliminar todas aquellas prácticas consuetudinarias

y de cualquier índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y, en concreto, a suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres.

En el ámbito de la Unión Europea, ya en el año 1986, por medio de la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de junio de 1986 sobre las Agresiones a la Mujer, se considera a la prostitución como una forma de explotación de las mujeres. También la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de febrero de 2014, sobre explotación sexual y prostitución y su impacto en la igualdad de género declara que la prostitución constituye una violación de la dignidad humana contraria a los principios de los derechos humanos, entre ellos, la igualdad de género, y, por tanto, es contraria a los principios de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el mismo sentido, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre, de 2023, sobre la regulación de la prostitución en la Unión: repercusiones transfronterizas e impacto en la igualdad de género y los derechos de las mujeres, recuerda que la UE ha definido la prostitución como una forma grave de violencia y explotación.

A pesar de la dificultad de calcular las dimensiones de esta realidad, Naciones Unidas estima que, en un día cualquiera, la trata de personas y las formas



El caso de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, actualmente es definido como la esclavitud del siglo XXI.

conexas de explotación, como la explotación sexual, la explotación laboral, la servidumbre, la explotación en la mendicidad o la extracción de órganos, entre otros, afectan a casi 50 millones de personas. El Estado español es uno de los principales países de tránsito y destino de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, que son consumidas en el mercado de la prostitución.

No es posible una comprensión de la trata con fines de explotación sexual ni de la prostitución sin incluir una perspectiva de género que permita visibilizar sus causas estructurales. Entre ellas, puede mencionarse: la existencia de relaciones patriarcales de dominación; la desigualdad en el acceso a la educación y al empleo; la feminización de la pobreza; la persistencia de roles y estereotipos de género que sitúan a las mujeres, su cuerpo y sexualidad en una posición de subordinación con respecto a los hombres, su deseo y su ejercicio de poder. Por ello, ***la UE considera que la trata de seres humanos representa una de las violaciones más flagrantes de los derechos fundamentales y la dignidad humana, que el mercado de la prostitución fomenta la trata de mujeres y niñas y agrava la violencia que sufren, y que las administraciones deben diseñar políticas sociales y económicas que las ayuden a abandonar la prostitución***⁰¹.

La prostitución y la trata de mujeres con fines de explotación sexual son dos realidades indisociables, que constituyen una forma de esclavitud y de explotación humana que vulnera de forma sistemática los Derechos Humanos. El sistema prostitucional se basa en dos pilares fundamentales del sistema patriarcal: la demanda masculina y el deterioro de las condiciones de vida de las mujeres, a través de la feminización de la pobreza y de la supervivencia, consideradas como mercancía no solo por los demandantes de prostitución, sino también por los sistemas que ven en las mujeres un objeto de comercio. La trata es,

por tanto, indisociable a la prostitución y, como tal, no es posible intervenir aisladamente sobre esta, se debe de actuar de manera complementaria en ambas realidades, que dejan a las mujeres en una situación de extrema vulnerabilidad y que constituyen verdaderos obstáculos para su inclusión social.

La garantía de los derechos de las mujeres prostituidas y supervivientes de prostitución pasan por su reconocimiento como víctimas de violencia machista, de tal manera que puedan acceder a todos los derechos reconocidos para las víctimas, ya que la Ley Foral 14/2015 para actuar contra la violencia hacia las mujeres considera la prostitución como una forma de violencia contra estas.

De esta manera el Instituto Navarro para la Igualdad, dentro de su Plan estratégico para la igualdad entre hombres y mujeres 2022-2027, destaca entre sus acciones el "diseño y puesta en marcha de un modelo de atención integral para la recuperación de mujeres en contextos de prostitución y refuerzo de los recursos de acogida y atención especializada e integral a mujeres y niñas en contextos de prostitución y trata con fines de explotación sexual".

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en esta agenda global, la igualdad entre mujeres y hombres tiene que atravesar sus 17 objetivos. Además de este enfoque transversal de la igualdad, el Objetivo 5 busca "lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas". Y, específicamente, en su meta 5. 2, eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

⁰¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre la estrategia de la Unión para la igualdad de género.

04. METODOLOGÍA

El presente informe no parte de una investigación diseñada expresamente para la recogida de datos, sino del registro de observaciones y experiencias acumuladas durante la intervención directa con mujeres prostituidas y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual en Navarra.

Se han empleado como fuentes principales la observación directa realizada en el marco de la intervención, los registros internos generados durante las atenciones tanto individuales como grupales y la información recabada a través de la coordinación con otros recursos y servicios de la Comunidad.

Asimismo, la información recogida a través de estas fuentes ha sido tratada conforme a criterios éticos fundamentales, garantizando en todo momento la confidencialidad, la intimidad, la no revictimización y el respeto a la dignidad de las mujeres atendidas.



La información recogida a través de estas fuentes ha sido tratada conforme a criterios éticos fundamentales, garantizando en todo momento la confidencialidad, la intimidad, la no revictimización y el respeto a la dignidad de las mujeres atendidas.

05.

CONTEXTUALIZACIÓN

En el proceso de inclusión social de las mujeres prostituidas y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual concurren múltiples factores que, a la vez que dificultan su acceso a los derechos que tienen reconocidos, perpetúan situaciones de exclusión, violencia y desigualdad.

En este sentido, la actividad prostitucional representa un claro factor de riesgo para la salud física, psicológica y sexual de las mujeres. Tienen un alto riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual y de tener embarazos no deseados y abortos, ya que les resulta complicado negociar el uso del preservativo con los prostituyentes (consumidores de prostitución). Realizan prácticas sexuales no deseadas y, en ocasiones, estas también son violentas o directamente sufren agresiones sexuales. Estas violencias se producen en un marco caracterizado por una percepción social de relativa impunidad derivada de la existencia de legislaciones y de discursos sociales que criminalizan a las mujeres prostituidas y las culpabilizan de su propia situación. También se produce en un contexto de alto riesgo para iniciarse y mantenerse en el consumo de drogas. En definitiva, todas estas situaciones provocan consecuencias a nivel psicológico y emocional con sintomatologías diversas como el estrés, la ansiedad, la depresión, la falta de autoestima e incluso los trastornos psiquiátricos.

Asimismo, no es posible comprender la prostitución en su realidad actual sin tener en cuenta que la gran mayoría de las mujeres prostituidas son migrantes y que una parte significativa de ellas se encuentra en situación administrativa irregular.

También poseen un alto grado de aislamiento y exclusión social, por los horarios de algunos clubes y pisos, por la ubicación de ciertos clubes, por su alta movilidad, por el posible desconocimiento del idioma, por el miedo a los controles policiales y las consecuencias de

su situación de irregularidad y también por la estigmatización de la actividad prostitucional. Este hecho hace que, además, tengan un acceso muy limitado a la información sobre sus derechos y los recursos sociosanitarios existentes en la Comunidad.

Cabe destacar que una parte importante de las mujeres prostituidas llegan al Estado español o a Europa a través de una red de trata con fines de explotación sexual, por lo que su situación de vulnerabilidad es aún mayor.

En conclusión, en las mujeres prostituidas y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual confluyen múltiples factores que interactúan entre ellos obstaculizando su inclusión social y todos estos factores hacen que sean una población especialmente vulnerabilizada, con un alto grado de exclusión social y con grandes dificultades para acceder a sus derechos y ejercerlos. Por ello, resulta esencial detectar, testimoniar y difundir las vulneraciones de derechos que sufren cuando tratan de ejercerlos, ya que su identificación constituye un paso imprescindible para la adopción e implementación de las medidas que resulten necesarias para garantizar su protección y el ejercicio pleno de sus derechos.

06. VULNERACIONES DE DERECHOS DETECTADAS

El presente apartado recoge una serie de situaciones documentadas durante el año 2025 en las que se han identificado vulneraciones de derechos en los ámbitos de la salud, la protección social, la atención a la dependencia, la acreditación de violencia, el acceso a recursos específicos, la atención institucional a la violencia sexual y la tramitación administrativa en materia de extranjería. Estas vulneraciones evidencian tanto deficiencias en la aplicación efectiva de la normativa vigente como prácticas administrativas que, lejos de garantizar derechos, los obstaculizan.

a. El derecho a la salud

El acceso real y efectivo al sistema público de salud es un componente esencial del derecho a la salud y debe estar garantizado. Asegurar que todas las personas, especialmente las más vulnerables, puedan acceder a una atención sanitaria adecuada resulta esencial para hacer efectivo el derecho a la salud. Por ello, la administración está obligada a adoptar las medidas que resulten necesarias para remover los obstáculos o barreras que impidan o dificulten ese acceso. Sin embargo, durante este año hemos atendido a once mujeres a las que en sus Centros de Salud se les ha facilitado información errónea provocando que, en la práctica, se les denegara el acceso a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos.

La información que se les ha trasladado es que, para obtener la Tarjeta Individual Sanitaria (TIS), como documento certificativo de su derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos, debían estar empadronadas y que ese empadronamiento tuviera una duración de, al menos, tres meses. Por lo tanto, se ha vulnerado su derecho a la salud, reconocido en el artículo 3 ter de la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud que establece que

todas las personas que residan en el Estado sin una autorización de residencia tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española. El propio Departamento de Salud, en el documento “Trámites para el acceso al Sistema Nacional de Salud de las personas extranjeras, residentes no autorizadas ni registradas” recoge que el empadronamiento no es el único documento que demuestra la residencia y que tampoco debe ser exigible ese plazo de 3 meses de residencia para reconocer el derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos.

Asimismo, hemos atendido a una mujer a la que se le ha denegado la atención sanitaria en un Centro de Salud de la Comarca de Pamplona por no tener TIS y a otras dos a las que se les ha denegado la cita con la trabajadora social de sus Centros de Salud para solicitar la TIS por no tener un empadronamiento superior 3 meses.

Por otro lado, en reuniones mantenidas con el Departamento de Salud se nos ha trasladado que las personas extranjeras que residen en Navarra en situación administrativa irregular pueden solicitar TIS, pero solo se les emite si, junto con su solicitud, presentan un certificado de empadronamiento. A quienes acreditan su

residencia de manera distinta se les reconoce el derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos y se le asigna un CIPNA, aunque no se reporta este derecho a nivel estatal considerándolas “desplazadas” en la Comunidad donde residen. Este hecho se describe así en el documento “Trámites para el acceso al Sistema Nacional de Salud de las personas extranjeras, residentes no autorizadas ni registradas” al que hemos hecho referencia con anterioridad:

En el caso de no haber presentado certificado de empadronamiento, aunque se hubiera presentado otro tipo de documentación que acredite su residencia, se procederá al alta en el sistema, aunque no se podrá emitir de forma física la TIS. En realidad, esta alta en el sistema se produce solo a efectos autonómicos (atendiéndolas como desplazadas) por lo que no se produce un acceso real al Sistema Nacional de Salud, ya que, en estas circunstancias, el derecho a la atención sanitaria no puede ejercerse cuando se trasladan a otra Comunidad como desplazadas.

A este respecto, la normativa de referencia es clara: el artículo 3 ter, apartado 3, de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud afirma que ***Las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, fijarán el procedimiento para la solicitud y expedición del documento certificativo que acredite a las personas extranjeras para poder recibir la prestación asistencial a la que se refiere este artículo;*** por lo que no encontramos -tampoco se nos ha trasladado cuando la hemos demandado- ninguna justificación legal o jurídica que ampare la no emisión de TIS (como documento certificativo para la acreditación del derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos) a las personas extranjeras

que residen en Navarra y que acreditan esa residencia de manera diferente al certificado de empadronamiento.

Durante el año 2025, no nos hemos encontrado ninguna mujer que nos haya trasladado que se haya encontrado en esta situación, pero teniendo en cuenta la alta movilidad de las mujeres prostituidas junto a las dificultadas para tramitar su empadronamiento, el riesgo de vulneración de su derecho a la salud en estas circunstancias es muy alto.

b. La acreditación de violencia

Resulta habitual que la administración exija a las mujeres que poseen una acreditación de violencia que aporten un duplicado y, por tanto, que vuelvan a solicitarla, cuando demandan o renuevan una prestación. De hecho, hemos atendido a tres mujeres a las que se les ha exigido este duplicado, dos de ellas incluso cuando su acreditación apenas tenía 3 meses de vigencia.

Desde Médicos del Mundo, entendemos que esta práctica vulnera los derechos de las mujeres y no tiene base justificativa legal, ya que la Ley Foral 14/2015 para actuar contra la violencia hacia las mujeres en ningún momento establece una duración limitada de dicha acreditación ni prevé una renovación periódica.

Por lo que hemos podido observar durante la práctica de la intervención con mujeres prostituidas y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual, la exigencia de duplicados o actualizaciones se produce con mayor frecuencia cuando las mujeres solicitan prestaciones sociales

o económicas; lo que implica un uso finalista de la acreditación que desnaturaliza su función. La finalidad de este documento no es justificar una ayuda concreta, sino reconocer una situación de violencia que debe tener efectos transversales en el acceso a derechos, recursos y servicios. Tratar la acreditación como si tuviera un carácter limitado en el tiempo o condicionado a cada solicitud equivale a hacer una revisión constante de la situación de violencia sufrida por la mujer, generando desapego institucional y provocando una revictimización institucional en ellas.

Además, esta práctica contraviene el enfoque de atención integral, continua y libre de revictimización que rigen la Ley Foral, según el artículo 6. La exigencia de renovaciones o duplicados sin una justificación técnica clara no solo carece de cobertura legal, sino que impone una carga adicional a las mujeres víctimas de violencia que dificulta el ejercicio de sus derechos.

Por otro lado, hemos atendido a una mujer que ha sido acreditada por la Oficina de Atención a las Víctimas del Delito a través de un informe de detección de trata con fines de explotación sexual que elaboramos en 2024 desde Médicos del Mundo. Sin embargo, se le ha obstaculizado ese reconocimiento como víctima de violencia para acceder a vivienda protegida por no contar con un informe social emitido por un recurso público.

Médicos del Mundo es una entidad acreditada en Navarra para la elaboración de informes de detección de víctimas de trata con fines de explotación sexual por el Ministerio de Igualdad y así lo recoge el documento "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. (Resolución de 7 de julio

de 2022, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, y Anexos I y III, publicados en el BOE núm. 167 de 13 de julio de 2022)" al que se puede acceder en el siguiente enlace : <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Relacion-de-entidades-y-organismos-que-acreditan.pdf>

En el caso que hemos atendido, la trabajadora social de la unidad de barrio no es conocedora de la situación de trata de la titular de derechos, por lo que la solución que se ha ofrecido por parte del INAI ha sido la derivación al CAIVS para que, desde ahí, la mujer vuelva a relatar su historia de violencia y realicen el informe social de detección. Desde Médicos del Mundo estamos desarrollando un itinerario de intervención con esta mujer y derivarla al CAIVS únicamente para la realización de un informe supondría revictimizarla. Algo que, como hemos relatado anteriormente, es contrario a los principios rectores de la Ley Foral 14/2015 para actuar contra la violencia hacia las mujeres.

c. El acceso a la red de acogida y alojamiento temporal seguro

DEn 2025 hemos atendido a dos mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual que han requerido acceder a la red de acogida y alojamiento temporal seguro. Una de ellas porque escapaba de la casa donde se encontraba su tratante y la otra para salir del piso donde también residía su agresor sexual.

En ambos casos, se ha solicitado su derivación al Centro de urgencias para mujeres víctimas de violencia de género y nos hemos encontrado con negativas a admitirlas porque, en el primer caso, la tratante era mujer y no su pareja y, en el segundo caso, el agresor sexual no era su pareja.



La finalidad de este documento no es justificar una ayuda concreta, sino reconocer una situación de violencia que debe tener efectos transversales en el acceso a derechos, recursos y servicios.

Cabe decir que, en el segundo de los casos, finalmente, se aceptó la derivación y la mujer accedió al Centro de urgencias. Sin embargo, desde Médicos del Mundo consideramos necesario recoger la mala interpretación que se ha hecho en ambos casos de la Ley Foral 14/2015 para actuar contra la violencia hacia las mujeres y las disposiciones relativas a la red de acogida y alojamiento temporal seguro contenidas en esta, ya que el artículo 43, en su apartado 2, establece de manera específica que esta red deberá dar respuesta a las mujeres supervivientes de cualquier manifestación de violencia contra las mujeres y no únicamente la que se produzca en el ámbito de la pareja o expareja.

Asimismo, la mujer víctima de trata también fue rechazada inicialmente en el recurso específico para víctimas de trata con fines de explotación sexual existente en la Comunidad porque tenía un menor a cargo; algo que se ha hecho de manera habitual bajo la interpretación de que ese recurso era solo para mujeres y obviando que el artículo 4 de la Ley Foral 14/2015 también reconoce como víctimas a los hijos e hijas de las mujeres que convivan en el entorno violento y que, por situación de vulnerabilidad están directamente afectadas por dicha violencia. Finalmente, se ha corregido esta interpretación y la mujer ha accedido con su hijo al recurso específico para víctimas de trata.

d. Detección y atención de la violencia

Hemos atendido a una mujer que trasladándose a un Centro de Salud de una localidad de la Ribera y relatando que había sufrido una agresión sexual por parte de un prostituyente (demandante de prostitución) no se ha aplicado el Protocolo Común del SNS para la Actuación Sanitaria ante la Violencia Sexual, que contempla la prostitución

y la trata con fines de explotación sexual como contextos de especial vulnerabilidad donde resulta imprescindible dar respuesta.

Este hecho supone una vulneración del derecho de la mujer a ser reconocida como víctima de violencia sexual y a recibir la atención prevista para estas. Además, refuerza el estigma que sufren las mujeres prostituidas, provoca su revictimización, supone violencia y exclusión institucional y contribuye a la impunidad de los agresores.

e. La protección social y la atención de la dependencia

Este año, hemos atendido a una mujer víctima de trata con fines de explotación sexual que tiene a cargo hijo menor de edad con discapacidad a la que se le ha realizado la valoración de dependencia al existir una revocación judicial de la resolución denegatoria de esta valoración por parte de la administración foral por encontrarse el menor en situación administrativa irregular y, sin embargo, se le deniega el acceso al Programa Individual de Atención (PIA) al niño nuevamente por encontrarse en situación irregular.

Desde Médicos de Mundo, consideramos que esta denegación vulnera los derechos del niño y de la madre, ya que, impedir que el menor acceda al PIA -aun habiéndose reconocido su dependencia- equivale a dejar sin efecto práctico esta valoración, es discriminatorio por motivos de estatus migratorio y no tiene en cuenta el derecho del niño a acceder a las prestaciones y servicios reconocidos para las personas con dependencia ni tampoco el de la madre a recibir apoyo como familiar que se hace cargo de los cuidados del hijo.

Por otro lado, se ha denegado la atención social a una mujer en riesgo de explotación sexual tanto en el Servicio Social de base como en el

Servicio Social especializado, por no tener un empadronamiento que acreditara su residencia efectiva en el domicilio donde vivía.

Ni la normativa foral relativa a la violencia hacia las mujeres ni la referida a los servicios sociales o el derecho a la inclusión social establecen como criterio determinante para acceder a la atención social la existencia de un empadronamiento formal, ya que esto supondría una barrera administrativa para el ejercicio de los derechos que dichas normas pretenden proteger. Por ello, la denegación de la atención social a una mujer que reside en nuestra Comunidad y que se encuentra en riesgo de explotación sexual priorizando un requisito administrativo sobre la valoración profesional de su situación de vulnerabilidad, vulnera de manera injustificada su derecho a acceder a los recursos de protección, atención e inclusión social.

Asimismo, la demora en la tramitación y resolución de la renta garantizada ha colocado a las mujeres en situación de prostitución que deseaban abandonar dicha situación en un contexto de especial vulnerabilidad y desprotección, obligándolas a permanecer en los espacios de prostitución.

Desde Médicos del Mundo hemos atendido a una mujer que, pese a haber puesto en conocimiento su situación de prostitución, su solicitud de renta garantizada no fue tramitada por el procedimiento abreviado previsto para las víctimas de violencia hacia las mujeres, lo que evidencia una falta de adecuación de la respuesta administrativa a su situación de vulnerabilidad y violencia, con un impacto directo en el ejercicio efectivo de sus derechos y en sus posibilidades reales de inclusión social.

f. Derecho a una tramitación administrativa dentro de un plazo razonable

A pesar de ser un ámbito que excede de las competencias de la Administración Foral, hemos querido recoger en este informe la vulneración de derechos sufrida por una mujer víctima de trata que, después de colaborar con las autoridades y pasar por un procedimiento judicial muy dilatado en el tiempo que ha sido revictimizador, ha tenido que esperar casi año y medio desde que se dictara sentencia condenatoria para que la Secretaría de Estado correspondiente resolviera su solicitud de autorización de residencia como víctima de trata con fines de explotación sexual.

La Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social establece en su artículo 59 bis el derecho a la autorización de residencia y trabajo para víctimas de trata por colaboración con las autoridades o en relación a su situación personal.

Una demora de estas características en dictar la resolución de su solicitud de autorización de residencia constituye una forma de violencia institucional, especialmente grave cuando afecta a personas en situación de especial vulnerabilidad como las víctimas de trata. Supone una denegación de facto de su derecho a la autorización de residencia que perpetúa su situación de vulnerabilidad y que incumple la obligación de protección y reparación de las víctimas.

07. CONCLUSIONES

A la luz de los casos recogidos y sistematizados en este informe, puede concluirse que persiste una **brecha significativa entre el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres en situación de prostitución y/o trata con fines de explotación sexual y su ejercicio efectivo en la práctica**, reproduciendo patrones de exclusión que refuerzan la desigualdad y la vulnerabilidad de las mujeres.

Las vulneraciones detectadas se manifiestan en múltiples formas: **exigencias indebidas de documentación o duplicados, desconocimiento de la normativa específica, derivaciones innecesarias que revictimizan, denegaciones basadas en interpretaciones restrictivas, demoras excesivas en la tramitación de derechos reconocidos o directamente la no activación de protocolos de atención en situaciones de violencia**. Estas prácticas suponen un incumplimiento de los derechos recogidos tanto en la Ley Foral 14/2015 para actuar contra la violencia hacia las mujeres como en otras normas de ámbito autonómico, estatal e internacional.

Del análisis transversal de los casos se desprende también una **falta de formación específica, sensibilidad y coordinación entre servicios, lo que contribuye a que las mujeres no sean reconocidas como titulares de derechos, sino tratadas desde el estigma o la infravaloración de su experiencia de violencia**. Esta desconfianza institucional refuerza el desapego de las mujeres hacia los sistemas públicos y obstaculiza la posibilidad de iniciar itinerarios de inclusión y recuperación con garantías de protección y reparación.

Las situaciones recogidas no deben entenderse como hechos aislados, sino como expresiones de **dinámicas estructurales que perpetúan la desigualdad, la exclusión y la revictimización institucional**. Por ello, se hace necesario documentarlas, visibilizarlas y exigir cambios que garanticen el acceso real y efectivo a los derechos reconocidos.



08.

RECOMENDACIONES

A continuación, y a partir del análisis realizado, se proponen una serie de recomendaciones con el fin de promover cambios normativos, técnicos y organizativos que garanticen el acceso efectivo a los derechos, eviten la revictimización institucional y favorezcan procesos reales de inclusión social, protección y reparación para las mujeres prostituidas y/o víctimas de trata con fines de explotación sexual.

- 1. Garantizar la aplicación efectiva de la Ley Foral 14/2015 en todos sus ámbitos**, reconociendo de forma real y efectiva la prostitución y la trata con fines de explotación sexual como formas de violencia contra las mujeres.
- 2. Garantizar el acceso efectivo y no discriminatorio a la atención social**, eliminando la exigencia del empadronamiento formal como requisito excluyente y asegurando que la residencia efectiva y la valoración profesional de la situación de vulnerabilidad sean los criterios determinantes para la atención.
- 3. Acabar con la exigencia de la renovación o duplicado de la acreditación de violencia** de manera automática y finalista.
- 4. Garantizar la aplicación del procedimiento abreviado en la tramitación de la Renta Garantizada** en aquellos casos en los que concurra una situación de violencia hacia las mujeres, incluida la prostitución, que eviten demoras injustificadas que prolonguen situaciones de riesgo, violencia, desprotección y exclusión social.
- 5. Garantizar el acceso efectivo a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos** de las mujeres residentes en nuestra Comunidad y la emisión de la TIS como documento acreditativo de su derecho.
- 6. Garantizar el acceso al Programa Individual de Atención (PIA) a todos los menores con dependencia reconocida**, con independencia de su situación administrativa.
- 7. Velar por que los recursos de acogida y atención especializados estén accesibles** a todas las mujeres víctimas de violencia, sin limitarse a relaciones de pareja ni excluir a las que tienen menores a cargo.
- 8. Establecer protocolos que aseguren la activación inmediata de los recursos previstos en casos de violencia sexual**, incluyendo aquellos que ocurren en contextos de prostitución.
- 9. Formar y sensibilizar a profesionales sobre la normativa vigente en materia de violencia contra las mujeres y en materia de salud** para que la aplicación de esa normativa sea acorde con la obligación de respeto, protección y garantía de los derechos de las mujeres.
- 10. Reconocer la validez de los informes emitidos por entidades acreditadas, como Médicos del Mundo**, en los procedimientos de acreditación a mujeres víctimas de trata para el acceso a vivienda protegida.
- 11. Establecer un procedimiento único de acreditación de las situaciones de violencia hacia las mujeres que reconozca los informes de valoración emitidos por entidades especializadas**, garantizando que estos documentos gocen del plena eficacia administrativa, al igual que los informes procedentes de los recursos de la red de recursos de la administración.
- 12. Reforzar los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas ante posibles vulneraciones de derechos** por parte de los servicios públicos.

“

**La igualdad de género continuará
siendo inalcanzable mientras los
hombres compren, vendan y exploten
sexualmente a mujeres y niñas.**

Un proyecto de



Subvencionado por

Gobierno
de Navarra



Nafarroako
Gobernua

Médicos del Mundo Navarra

medicosdelmundo.org



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



**GAIXOTASUN GUZTIEI
EGITEN DIEGU AURRE,
BAITA INJUSTIZIARI ERE**