

ACREDITAR A VÍCTIMAS DE TRATA Y EXPLOTACIÓN SEXUAL: UNA CUESTIÓN DE DERECHOS



© Unai Beroiz / Médicos del Mundo

CRÉDITOS

Edición:

Alberto Hidalgo

Médicos del Mundo España

Actualizado hasta septiembre 2023

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** 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

I. INTRODUCCIÓN	5
II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA	7
III. MARCO NORMATIVO VIGENTE	9
IV. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN DISTINTOS TERRITORIOS	20
- Habilitación de entidades y emisión de informes de detección	
- Emisión del documento de acreditación administrativa	
- Acceso a derechos y recursos asistenciales	
V. CONCLUSIONES	31
VI. RECOMENDACIONES	34
VII. FUENTES DE VERIFICACIÓN	37

I. INTRODUCCIÓN

Médicos del Mundo España cuenta con una dilatada experiencia de trabajo con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud de las mujeres en situación de prostitución y de las víctimas de trata y/o explotación sexual. Nuestra entidad, con implantación en 16 comunidades autónomas¹, facilita el **acceso a información, formación y atención integral** a las supervivientes, a la vez que **promueve cambios políticos e impulsa la movilización social** contra esta forma de violencia de género y de vulneración de derechos humanos.

Ponemos a disposición de las mujeres en situación de prostitución 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, pueden acceder 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 nuestros programas de atención y promoviendo su participación en proyectos de mentoría, y desarrolla otras acciones clave como la **mediación intercultural, el asesoramiento jurídico** para la regularización de la situación administrativa o el acompañamiento en tratamientos para **abandonar el consumo de drogas**.

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 erradicación de toda forma de explotación sexual **facilitando alternativas reales que permitan a las supervivientes abandonar 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 sus 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 vivienda, etc. Reconociendo esta realidad y su

¹ 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.

impacto en la vida de mujeres y niñas, en el citado plan se incluye la elaboración de un informe 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 personas supervivientes de trata y/o explotación sexual 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 la asistencia y protección de las mujeres y niñas afectadas**, como son las prestaciones económicas (rentas mínimas, ingreso mínimo vital, ayudas para la vivienda, etc.).

A pesar de los esfuerzos por concretar 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**.

Por ello, el objetivo 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, centrandó 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 del sistema y, por tanto, a la protección efectiva de los derechos de las supervivientes.

Dicho informe ha sido realizado a partir de la recogida de datos de la intervención en las ubicaciones donde **Médicos del Mundo España** trabaja y de la sistematización de la información recabada relativa a las **barreras que enfrentan las supervivientes para acceder a recursos y prestaciones, así como 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 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 acción una obligación de los poderes públicos. Con este fin, el documento será remitido al Ministerio de Igualdad y a otros titulares de obligaciones, y sus principales conclusiones y recomendaciones serán difundidas públicamente.

II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

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

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 trata con fines de explotación sexual, partiendo de los elementos definitorios de la trata (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 correspondientes. Para poder identificar y evaluar su situación, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (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.

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.

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. Como veremos posteriormente, este decreto consagra la acreditación administrativa de las víctimas de trata y/o

explotación sexual a efectos de los derechos socio-asistenciales.

Por otro lado, **se han recogido y sistematizado, utilizando una aplicación informática de seguimiento, los datos informativos resultantes de la intervención con mujeres 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, el número de procesos de acreditación acompañados y el número de acreditaciones conseguidas gracias a la labor 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 políticas y operativas con la finalidad de contribuir a la mejora del proceso de acreditación de las supervivientes y a la protección efectiva de sus derechos.

Como se indicó con anterioridad, este informe será difundido 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 dar 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 persona se identifica a sí misma como tal.** También destaca que las víctimas de la trata de personas 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**, 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

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 (GRE-TA)** 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. La asistencia y el apoyo no se supeditan a la voluntad de esta de cooperar en un posible proceso penal y 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 incluyan, al menos, un nivel de vida capaz de **asegurar la subsistencia de la víctima** median-

te: 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 necesarios).

Por otro lado, esta directiva europea destaca la necesidad de que los Estados fomenten la **formación periódica del funcionario**, 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 ello e incluye medidas como la aprobación de la 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 contempla que las **organizaciones especializadas pueden detectar situaciones de trata a través de sus dispositivos 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.

Considerando el marco normativo anteriormente descrito sobre la detección y la identificación de víctimas, 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.

Esta acreditación administrativa tiene eficacia en todo el territorio del Estado y **facilita el acceso al ejercicio de los derechos de información y a la derivación a los 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 Ley 19/2021, de 20 de diciembre.

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

REAL DECRETO-LEY 6/2022, DE 29 DE MARZO, 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.

En aplicación de este artículo (concretamente de su numeral cuarto), el pleno de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 27 de mayo 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 tiene 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 de personas, la explotación sexual y la situación de riesgo. 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 comunidad autónoma) para que, tomando como base dicho informe, emita el documento de acreditación administrativa.

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, como hemos visto, 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 a 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 informes de detección y de los organismos públicos que emiten los documentos de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual.



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 espe-

cializados, 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.

Es necesario destacar que los **gobiernos de algunas comunidades autónomas han diseñado 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, actualmente seis comunidades autónomas han aprobado y difundido este tipo de instrumentos a través de instrucciones o circulares oficiales (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña y Comunidad de Madrid) aunque con desigual grado de cumplimiento o desarrollo.

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 algunos recursos. 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.

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 especializadas², ha presentado en varias ocasiones diversas propuestas examinadas a mejorar el sistema de acreditación e identificación de víctimas en consonancia con las indicaciones del GRETA. Entre otras, 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 de seres humanos, que debería ser aprobada sin más dilaciones.

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 identificar 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 las distintas comunidades autónomas y ministerios competentes el modelo

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 España, 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.

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 y la trata han dejado en su salud física y mental, 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 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 la acreditación de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual conforme establece el citado Real Decreto Ley 6/2022.



IV. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN DISTINTOS TERRITORIOS

Durante el periodo comprendido entre diciembre de 2022 y septiembre de 2023, **Médicos del Mundo España** ha emitido un total de 47 informes de detección de víctimas, ha acompañado un total de 49 procesos de acreditación administrativa y ha logrado un total de 33 acreditaciones exitosas, como puede observarse en el siguiente

cuadro. No obstante, es necesario resaltar que **todavía 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 ello ha producido que nuestra labor de detección se vea dificultada y retrasada.



47 INFORMES DE DETECCIÓN DE VÍCTIMAS EMITIDOS



49 PROCESOS DE ACREDITACIÓN ADMINISTRATIVA



* Desde diciembre de 2022 hasta septiembre de 2023



TRABAJO DE MÉDICOS DEL MUNDO ESPAÑA EN LA DETECCIÓN Y ACREDITACIÓN DE VÍCTIMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	HABILITADA MÉDICOS DEL MUNDO	INICIADA DETECCIÓN	INFORMES DETECCIÓN EMITIDOS	PROCESOS ACREDITACIÓN ACOMPAÑADOS	CASOS ACREDITACIÓN EXITOSOS
Andalucía	Habilitada	No iniciada	0	0	0
Aragón	Habilitada	Iniciada	16	16	3
Asturias	Habilitada	Iniciada	2	3	2
Baleares	Habilitada	Iniciada	22	22	21
Canarias	Habilitada	Iniciada	2	2	2
Cantabria	Habilitada	Iniciada	3	1	1
Castilla - La Mancha	Habilitada	Iniciada	1	4*	3
Castilla y León	No habilitada	No iniciada	0	0	0
Cataluña	Habilitada	Iniciada	1**	1	1
C. Madrid	No habilitada	No iniciada	0	0	0
C. Valenciana	No habilitada	No iniciada	0	0	0
Euskadi	Habilitada	No iniciada	0	0	0
Extremadura	No habilitada	No iniciada	0	0	0
Galicia	Habilitada	No iniciada	0	0	0
La Rioja	No habilitada	No iniciada	0	0	0
Navarra	Habilitada	No iniciada	0	0	0
TOTAL	11	7	47	49	33

Elaboración propia a partir de datos recogidos en las sedes autonómicas de Médicos del Mundo España entre diciembre de 2022 y septiembre de 2023.

*Dos de estos procesos corresponden al acompañamiento de casos en los que el informe de detección fue emitido por los centros de la mujer.

** Caso derivado a la Unidad Municipal de Trata de Seres Humanos del Ayuntamiento de Barcelona para que se emita el informe de detección.

Como veremos a continuación, la existencia de importantes barreras para que las víctimas de trata y/o explotación sexual puedan acceder de forma garantista al sistema de acreditación administrativa en las distintas comunidades autónomas hace que este **modelo presente todavía notables deficiencias** que deberían ser resueltas urgentemente poniendo en el centro el bienestar y los derechos de las víctimas. Las principales barreras que hemos identificado en nuestro proceso de estudio quedan plasmadas de forma clara en los tres elementos que procedemos a analizar: la habilitación de entidades sociales para emitir los informes de detección, la emisión del documento de acreditación administrativa y el acceso a derechos y recursos asistenciales.

BARRERAS EN LA 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 Ministerio de Igualdad, 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 la protección efectiva de sus derechos.

En la actualidad, en 11 de las 16 comunidades autónomas en las que Médicos del Mundo España se encuentra implementando este plan hemos sido habilitados por las administraciones para la elaboración y emisión de los informes de detección, como recoge el [listado oficial de entidades autorizadas publicado en la web del Ministerio de Igual-](#)





dad. 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 (cinco comunidades autónomas hasta el momento) no ha sido autorizada todavía por distintas razones: son los casos de Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura y La Rioja.

Según nuestra experiencia de trabajo, **no existe homogeneidad o acuerdo** sobre qué instituciones públicas deben encargarse 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 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 **clima de confusión e inseguridad en distintos sectores** (especialmente entre las mujeres en situación de prostitución y las entidades sociales especializadas), dificultando así el trabajo de las entidades sociales especializadas para cumplir 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 descentralizadas en el ámbito autonómico.

Por ejemplo, se desconoce qué procedimiento sería adecuado seguir actualmente cuando, en ciertos territorios, algunas entidades sociales especializadas detectan casos de trata sin encontrarse habilitadas para emitir los informes necesarios. En una situación como esta, probablemente la víctima tendría que ser derivada a otra entidad social (habilitada) o a una administración pública 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, Cataluña y Extremadura, entre otros. Esto implica que **la vigencia de la acreditación sea limitada** y que, al agotarse la cobertura de las medidas asistenciales, la superviviente deje de ser considerada como víctima a efectos administrativos.



La **falta de un criterio común sobre la antigüedad de la condición de víctima**, ya que se desconoce si, a través del informe de detección emitido por las entidades sociales, es posible contribuir a la acreditación de personas que experimentaron su situación de victimización en un pasado no reciente y que continúan viviendo en contextos de prostitución. En territorios como Aragón y Cataluña las entidades sociales especializadas están trabajando para lograr la acreditación de casos 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 finalización y culminación del proceso de recuperación y reparación.



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

A pesar de los diversos obstáculos existentes, **Médicos del Mundo España ha iniciado ya el proceso de detección de víctimas en siete comunidades:** Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla – La Mancha y Cataluña. En estos territorios 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 en Castilla – La Mancha y Cataluña) los primeros informes de detección han sido elaborados por parte de otras instituciones o entidades, después de la derivación de los casos por parte de Médicos del Mundo España, ya que en ese momento nuestra entidad no contaba todavía con la habilitación necesaria.

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 comunidades autónomas.

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 las comunidades autónomas.

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, Co-

munidad Valenciana, Extremadura o Euskadi). En otros casos, esta función recae en los departamentos con competencias de igualdad de los cabildos insulares (Canarias) o de los gobiernos autonómicos (como en Cantabria, Cataluña, Comunidad de Madrid, Galicia o La Rioja). Como excepciones aparecen los casos de Castilla y León, donde el documento de acreditación puede ser emitido por los centros de acción social de los ayuntamientos y por las gerencias de servicios sociales de las diputaciones provinciales; y de Navarra, donde generalmente la encargada de la acreditación es la Oficina de Atención a la Víctima del Delito, mientras que el Instituto Navarro para la Igualdad se ocupa de las acreditaciones destinadas a facilitar el acceso a vivienda protegida.



INSTITUCIONES PÚBLICAS RESPONSABLES DE LA ACREDITACIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ORGANISMO RESPONSABLE DE ACREDITACIÓN
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	Servicios de igualdad y violencia de género de los cabildos insulares
Cantabria	Dirección General de Igualdad y Mujer
Castilla - La Mancha	Instituto de la Mujer de Castilla - La Mancha
Castilla y León	Gerencias de servicios sociales de la Junta de Castilla y León
Cataluña	Subdirección de Gestión de Servicios y Recursos de Atención a las Violencias Machistas
C. Madrid	Dirección General de Igualdad
C. Valenciana	Instituto Valenciano de las Mujeres
Euskadi	Instituto Vasco de la Mujer
Extremadura	Instituto de la Mujer de Extremadura
Galicia	Secretaría General de Igualdad
La Rioja	Dirección General de Servicios Sociales y Dirección General de Justicia
Navarra	Oficina de Atención a la Víctima del Delito e Instituto Navarro para la Igualdad

Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Igualdad y las comunidades autónomas.

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 (FCSE), son generalmente priorizados sobre los procesos de detección realizados por las entidades sociales especializadas, como se registra en el caso 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.



Los informes de detección, elaborados por las entidades sociales especializadas, tienen que **recoger datos excesivamente detallados y difíciles de conseguir y recopilar sobre los indicios de trata y/o explotación sexual** que presenta la víctima para que el proceso acreditativo resulte exitoso y la administración pública de referencia decida emitir y entregar el documento de acreditación a la superviviente, como sucede en Canarias y otros territorios.



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** (como ocurre en Aragón y otros territorios), 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.



La **posesión de un NIE es requisito necesario** (salvo contadas excepciones) para realizar la solicitud de acreditación administrativa de víctima de trata y/o explotación sexual, como se ha registrado en 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.

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 y la 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.

BARRERAS EN EL ACCESO A DERECHOS Y RECURSOS ASISTENCIALES

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 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. Sin embargo, **no existe claridad suficiente sobre el catálogo de derechos y recursos concretos**, como ha puesto de manifiesto el GRETA en sus informes de evaluación al Estado español.

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 de asistencia social para víctimas de trata y/o explotación sexual en los distintos territorios.

En algunas comunidades autónomas, el documento de acreditación administrativa sirve para solicitar, no sin dificultades, el ingreso mínimo vital (de ámbito estatal), una renta mínima garantizada (de ámbito autonómico) u otras ayudas económicas análogas (como en Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares o Navarra), aunque no en pocos casos dichas ayudas no lleguen a ser concedidas finalmente por distintos motivos, como por ejemplo, las dificultades existentes para abrir una cuenta bancaria o los obstáculos para regularizar la situación administrati-



va. En otros casos, este documento facilita el acceso a programas de formación (como en Aragón, Canarias, Castilla – La Mancha o Extremadura) o ayudas a la vivienda (como en la Comunidad Valenciana, Extremadura o Navarra).

Como hemos abordado anteriormente, 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 acreditaciones 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 una 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 ayudas económicas, ignorando el importante valor simbólico que posee el reconocimiento como víctima y desvirtuando así la intencionalidad del proceso integral de detección, acreditación e identificación.

Es paradigmático el caso navarro, donde las víctimas de trata y/o explotación sexual acreditadas pueden acceder a un catálogo integral de derechos reconocidos: atención social, sanitaria, psicológica, recursos de acogida y alojamiento temporal, ayudas económicas, bonificaciones y acceso a cursos, asistencia jurídica y reparación.

Sin embargo, en la mayoría de las comunidades autónomas, las víctimas de trata y/o

explotación sexual **no tienen reconocida la posibilidad de acceder al conjunto de derechos y recursos destinados a la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia de género** en nuestro país. Tan solo existe esa posibilidad en contados casos (como son Baleares, Castilla - La Mancha, Cataluña, Galicia o Navarra) y en otros territorios se contemplan ayudas análogas (como en el caso de Andalucía o Aragón).

En el extremo opuesto al caso navarro se encuentra Extremadura, 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 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 varios territorios (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, etc.) se requiere ser titular de un NIE para poder acceder a ciertas prestaciones económicas, como las rentas mínimas. 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.

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 conceder la acreditación administrativa suponen importantes obstáculos para solicitar 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 el proceso.



El periodo de validez de la acreditación 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 tal a efectos administrativos y quedarían desprotegidas.



El **empadronamiento y la regularización 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. Estos dos factores condicionan y obstaculizan, por ejemplo, la posesión de un NIE o la apertura de una cuenta bancaria para poder percibir las ayudas económicas.

Las entidades sociales especializadas implicadas en el proceso de detección de víctimas, como es el caso de 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 la **coordinación con distintas administraciones públicas**, como el Ministerio de Igualdad o los institutos de la mujer, y en el **intercambio de información y experiencias** con otras entidades sociales y re-

des 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 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

El presente informe pretende reflejar la situación actual que se observa 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 Explota-

ción 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 profundizan sus condiciones de desprotección y vulnerabilidad.

Las conclusiones que se desprenden del estudio que hemos realizado son las siguientes:



El actual sistema de acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual no logra todavía garantizar 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 cumple adecuadamente su obligación con respecto a la protección y garantía de sus derechos humanos.



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



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**. Todo ello sin preservar adecuadamente el importante valor simbólico que posee el reconocimiento como víctima en el marco del proceso de reparación del daño y recuperación del proyecto de vida de la persona.



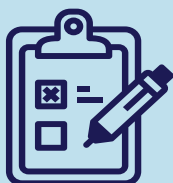
El sistema de acreditación administrativa necesita ser revisado y ajustado con el objetivo de hacerlo más eficaz, integral y garantista y para conseguir que sea posible acreditar en la práctica, además de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual, la situación de riesgo o vulnerabilidad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



Las mujeres migrantes en situación administrativa irregular presentan condiciones 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.



En el proceso de 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.



Podrían 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 víctimas/supervivientes de trata y/o explotación sexual, **ya que no se ha clarificado correctamente el catálogo de derechos y prestaciones** a los que puede dar acceso esta acreditación.



El **acceso a recursos y prestaciones está siendo complejo y dispar 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.



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 de las administraciones públicas 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.



El **acceso a recursos y prestaciones** está siendo complejo y 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.



VI. RECOMENDACIONES

Ante la realidad descrita y analizada en el presente informe y partiendo de la experiencia de trabajo de Médicos del Mundo España, planteamos una serie de recomendaciones finales con el objetivo de contri-

buir 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:

1

Armonizar adecuadamente el procedimiento para la 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.

2

Actuar para diferenciar conceptualmente y **evitar la confusión existente** 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 las características diferenciadas de estas tres situaciones que pueden ser acreditadas administrativamente.

3

Definir en detalle, y respetando los estándares mínimos establecidos por la normativa internacional, el **catálogo de medidas asistenciales** 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.

4

Revisar la obligatoriedad de circunscribir la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual a la solicitud de prestaciones económicas (derivada del carácter finalista). Impulsar la acreditación administrativa y el reconocimiento de la victimización como una forma de reparación integral (también social y simbólica) del daño sufrido.

5

Clarificar de qué manera se **compatibiliza** la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual con acreditaciones derivadas de otras formas de violencia, como la acreditación de víctima de violencia de género (conforme a la Ley 1/2004) y la acreditación de víctima de violencias sexuales (conforme a la LOGILS).

6

Garantizar las **condiciones necesarias para que las mujeres migrantes en situación administrativa irregular**, y que no deseen interponer denuncia, puedan acceder a la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata y/o explotación sexual a través de la presentación de su pasaporte y sin requerirse un NIE.

7

Impulsar una **regularización administrativa extraordinaria por motivos humanitarios** con el fin de proteger eficazmente los derechos de las supervivientes migrantes en situación irregular y garantizar su acceso a las medidas asistenciales que recoge la normativa vigente.

8

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 a la acreditación administrativa y a los recursos y prestaciones existentes.



9

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.

10

Evaluar la situación específica de las supervivientes acreditadas administrativamente en una comunidad autónoma que posteriormente **trasladan su residencia a un territorio de otra comunidad** y aclarar a qué derechos/recursos podrían acceder en esta situación concreta.

11

Establecer **plazos máximos y reducir los tiempos de resolución de las solicitudes** (que a veces demoran hasta varios meses) y emitir con carácter de urgencia la certificación que acredita administrativamente a las supervivientes como víctimas de trata y/o explotación sexual.

12

Especificar el **período de validez o cobertura máxima** que supone la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual, según el sistema vigente, y evitar que tenga que ser renovada anualmente. Esta cobertura debería ser renovada automáticamente hasta que se complete de forma efectiva el proceso de recuperación y reparación de las supervivientes.

13

Abordar **otras problemáticas relacionadas y que suponen preocupantes 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 para el empadronamiento y para la apertura de cuentas bancarias.

14

Promover la **formación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de los equipos profesionales de los servicios públicos** que acreditan sobre el 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 los recursos asistenciales contemplados para las supervivientes.

15

Emitir un modelo de consentimiento informado para las víctimas acreditadas administrativamente 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 titulares de derechos.

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).
- II Plan Nacional de Derechos Humanos (2023-2027). Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Gobierno de España.
- 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 30/03/2022).
- 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).
- 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 España, 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 septiembre de 2023) 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**

