

# Dictamen 3 2023

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE  
22 DE FEBRERO DE 2023

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



CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 837-2023

*Colección Dictámenes*

Número 3/2023

La reproducción de este dictamen  
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, febrero de 2023

*Edita y distribuye*

Consejo Económico y Social  
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-7565-2023

*Imprime*

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

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

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 22 de febrero de 2023, el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

El 18 de enero de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Justicia, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Inclusión Social, Seguridad Social y Migraciones así como del Ministerio de Igualdad, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos. La solicitud se trasladó a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Edu-

cación y Cultura para la elaboración de la propuesta de dictamen.

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

La trata y explotación de seres humanos constituye un fenómeno global que atenta contra los más elementales derechos humanos, y los primeros esfuerzos de la comunidad internacional para su erradicación se remontan a comienzos del siglo pasado en el ámbito de las Naciones Unidas (Convenio para la Represión de la Trata de Blancas, firmado en París, el 4 de mayo de 1910 o el Convenio para la Repre-

sión de la Trata de Mujeres y Niños firmado en Ginebra, 30 de septiembre de 1921). El artículo 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, establece la prohibición de esclavitud, servidumbre y trata de esclavos en todas sus formas. En cuanto a la explotación y el trabajo forzoso, el compromiso de la comunidad internacional para su erradicación se ha plasmado en numerosos documentos, pactos internacionales y convenios en el marco del sistema de Naciones Unidas, desde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Esclavitud de 1929 y la Convención suplementaria sobre abolición de la esclavitud de 1956. En el marco de la Organización Internacional del Trabajo, uno de los principales referentes lo constituye el Convenio sobre el trabajo forzoso, núm. 29 (OIT) de 28 de junio de 1930, primer instrumento internacional que requirió la supresión del trabajo forzoso en todas sus formas, así como el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, núm. 105 (OIT). A ellos se añaden el Protocolo de 11 de junio de 2014, relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, núm. 29 (OIT) y la Recomendación número 203 sobre el trabajo forzoso.

Más recientemente, los principales avances en la lucha contra la trata de personas se produjeron especialmente a partir del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, hecho en Nueva York el 15 de no-

viembre de 2000 y conocido como Protocolo de Palermo. Este protocolo, ratificado por España en 2002, representa un instrumento para hacer frente a la delincuencia como problema mundial y un referente en la intensificación de los esfuerzos contra la delincuencia organizada transnacional. Se trata del primer instrumento internacional legalmente vinculante para los Estados parte, que incorpora una definición sobre la trata de personas y establece la obligación de adopción de medidas legislativas y de otra índole para tipificar estos delitos, proteger a las víctimas y prevenir estas transgresiones de los derechos humanos.

En el ámbito de actuación del Consejo de Europa, cabe mencionar el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio núm. 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Conocido como Convenio de Varsovia, retomaba la concepción de la trata recogida en el Protocolo de Palermo, profundizando en la perspectiva multidisciplinar y de protección de las víctimas, asentando la cooperación internacional y con la sociedad civil en este ámbito. Como nuevas figuras de protección, introduce la del Relator o Ponente Nacional y crea el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA), un instrumento para la evaluación independiente a través de la realización de informes sobre la situación en los distintos países. En su informe sobre España (2018) se instaba a las autoridades españolas a adoptar un plan integral que abordara todas las formas de trata, cualquiera que fuera la finalidad

de explotación perseguida y no solo la trata con fines de explotación sexual, así como a mejorar los procedimientos de identificación y asistencia a las víctimas.

En el contexto de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, en su primer capítulo, dedicado a la dignidad de la persona, prohíbe expresamente la trata de seres humanos (art. 5), junto a la esclavitud o los trabajos forzados, mientras la Unión Europea se ha dotado de un extenso marco jurídico y político para abordar este fenómeno, en particular mediante la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, así como mediante la Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos.

La Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas establece las normas mínimas para determinar infracciones relacionadas con la trata de seres humanos y sancionar a los infractores, a partir de una enumeración de conductas punibles (la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas por la fuerza con fines de su explotación, debiendo incluir esta como mínimo la explotación sexual o la prostitución ajena así como el trabajo o los servicios forzados, incluida la

mendicidad, la esclavitud, la explotación para realizar actividades delictivas o la extracción de órganos). Al mismo tiempo, adoptando un enfoque integral del problema no basado únicamente en su persecución, la Directiva incorpora medidas para la prevención del fenómeno y el refuerzo de la protección de las víctimas. En este sentido, obliga a los Estados miembros a adoptar medidas para desalentar la demanda que fomenta la trata, lanzar campañas de concienciación, así como a formar al funcionariado con el objeto de facilitar la identificación de las víctimas y posibles víctimas de la trata de seres humanos y su protección. En cuanto al apoyo a las víctimas, estas deberán recibir asistencia antes, durante y después del proceso penal, a fin de que puedan ejercer los derechos que les confiere el estatuto de la víctima en el proceso penal. En el caso de niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años) dispondrán de medidas complementarias, como el apoyo físico y psicosocial, el acceso a la educación y, si procede, la posibilidad de designar a un tutor o representante legal. Se reconoce el derecho de las víctimas a protección policial y asistencia jurídica. Asimismo, se crea la figura de una coordinadora para la lucha contra la trata de seres humanos, a fin de garantizar un enfoque coherente y coordinado al abordar este fenómeno.

Un paso más en esta dirección vino dado por la aprobación, en abril de 2021, de la Estrategia de la Unión Europea en la lucha contra la trata de seres humanos (2021-2025), centrada en la necesidad de

una respuesta integral frente a un fenómeno tan complejo como la trata de seres humanos, requiriéndose iniciativas de amplio alcance que aborden desde la prevención, la protección de las víctimas en todas las etapas hasta la tipificación y la sanción de estas conductas. Además, la estrategia se centra en la reducción de la demanda que estimula la trata; desarticular el modelo de negocio de los traficantes (tanto en línea como fuera de línea); proteger, apoyar y empoderar a las víctimas, con especial atención a las mujeres y los niños, mejorando la detección temprana, así como promover la cooperación internacional, dado que la mitad de las víctimas detectadas en la Unión Europea son nacionales de países terceros.

Puesto que son grupos de delincuencia organizada quienes suelen perpetrar la trata de seres humanos, la Estrategia de lucha contra la trata de seres humanos está estrechamente relacionada con la Estrategia de la Unión Europea contra la delincuencia organizada en el marco de la nueva Estrategia de la Unión Europea para una Unión de la Seguridad. En este contexto, el plan de acción renovado de la Unión Europea contra el tráfico ilegal de migrantes (2021-2025) (COM [2021] 591 final) contiene medidas dirigidas específicamente a acabar con el negocio de los traficantes consistente en el traslado de las víctimas para su explotación en Europa. Asimismo, el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo también pone de relieve la importancia de la detección temprana de posibles víctimas de la

trata de seres humanos fuera de la Unión Europea.

La Constitución española reconoce en su artículo 10.1 el derecho fundamental a la dignidad de la persona, contra el que atentan directamente tanto la trata como la explotación de seres humanos. Nuestro país carecía hasta el momento de una normativa que afrontara con carácter integral este fenómeno, si bien el delito de trata de seres humanos se encuentra tipificado de manera independiente por el Código Penal, en su artículo 177 bis, desde la reforma operada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Por su parte, la Directiva 2011/36 fue parcialmente transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, incorporando cambios en la figura del delito de tráfico de seres humanos, al tiempo que, en el contexto de una amplia reforma del texto punitivo, también se incorporaban otras Directivas comunitarias vinculadas a la explotación de seres humanos y su persecución, como, sin ánimo de exhaustividad, la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular así como la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de

diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil. Más recientemente, la Ley Orgánica 13/2022, de 20 de diciembre, modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para agravar las penas previstas para los delitos de trata de seres humanos desplazados por un conflicto armado o una catástrofe humanitaria.

Cabe mencionar, asimismo, las previsiones de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en lo relativo a los derechos de las víctimas y los supuestos de colaboración contra redes organizadas (art. 59 bis), en coherencia con el Convenio del Consejo de Europa, de 16 de mayo de 2005, de Lucha Contra la Trata de Seres Humanos, que exige brindar asistencia integral a las víctimas de trata, independientemente de su situación administrativa y de que colaboren o no con las autoridades en la investigación criminal.

Por su parte, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia incluye medidas específicas para la protección de las víctimas de trata menores de edad.

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

dirigidas a prevenir la demanda y mejorar el proceso de investigación.

En el contexto actual de aumento del riesgo de trata de mujeres, niñas y niños con fines de explotación sexual derivado de la invasión de Ucrania, alertado por diversos organismos internacionales, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, contempla medidas adicionales para su protección. Así, se adoptan instrumentos más ágiles de acreditación para facilitar la atención integral a las víctimas y, en el caso de cumplir los requisitos, el acceso al ingreso mínimo vital.

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

En la dirección de avanzar en la solución de esas debilidades, cabe mencionar las estrategias más recientes orientadas al

reconocimiento del problema y la identificación de objetivos y medidas para abordarlo, si bien a menudo en el marco de otros instrumentos, como los de la lucha contra las violencias machistas. Así, a título de ejemplo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contempla en su componente 22 una ampliación del ámbito subjetivo del Plan España te protege contra la violencia machista, extendiéndolo a todas las formas de violencia contra las mujeres y a las mujeres víctimas de trata y explotación sexual. Asimismo, en el terreno de la explotación laboral, cabe mencionar la aprobación del Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021, que pone de relieve las limitaciones existentes en cuanto al conocimiento de esta realidad y la propia tipificación penal de las conductas sancionables (hasta ahora, centrada en la explotación sexual).

El Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (2021-2023) adopta ya un enfoque omnicomprensivo de toda la realidad indisociable tanto de la trata como de la explotación de seres humanos, haciéndose eco de las recomendaciones de diversas instituciones internacionales, entre ellas, el informe del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Personas (GRETA) del Consejo de Europa, que en su último informe de evaluación instaba a las autoridades españolas a adoptar, con carácter prioritario, un

plan integral que hiciera frente a la trata de personas cualquiera que fuera la forma de explotación perseguida, mejorando la identificación y asistencia a sus víctimas. El plan fija como prioridades troncales la mejora de la detección y prevención de la trata de seres humanos; la identificación, derivación, protección, asistencia y recuperación de las víctimas de la trata de personas; la persecución del delito; la cooperación y coordinación; y la mejora del conocimiento sobre esta realidad.

El Anteproyecto objeto de dictamen es la resultante de los trabajos de la sección especial de la Comisión General de Codificación, constituida por Orden del Ministerio de Justicia de 27 de marzo de 2022, para la elaboración de un proyecto normativo de rango legal e integral contra la trata de seres humanos, con un alcance general que permita identificar, atender y reinsertar a las víctimas de toda clase de trata, con independencia de las medidas concretas que merezcan adoptarse para hacer frente a la trata con fines de explotación sexual que, además de ser la más frecuente, tiene un claro componente de género. Al mismo tiempo, se encomienda a dicha Comisión aprovechar la oportunidad para llevar a cabo, finalmente, una tipificación independiente del delito de esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso.

El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre algunos proyectos normativos que guardan relación con el texto objeto de dictamen como, sin ánimo de exhaustividad, el Dictamen 4/2020 sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía



integral de la libertad sexual; el Dictamen 1/2019 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; Dictamen 1/2009 del Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre o el Dictamen 8/2005 sobre el Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley

Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

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

## 2. Contenido

El Anteproyecto de Ley Orgánica se compone de 73 artículos organizados en un título preliminar y seis títulos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.

### **Título preliminar. Disposiciones generales (artículos 1 a 3)**

El título preliminar establece como objeto de la ley la actuación contra todas las formas de trata y explotación de seres humanos mediante un sistema integral de medidas (art. 1), así como sus fines y principios rectores (art. 2). Se definen los conceptos de trata y explotación (art. 3) consistente, esta última, en la imposición de cualquier trabajo, servicio o actividad exigido a una

persona en situación de dominación o ausencia de libertad para prestarlo.

### **Título I. Medidas de sensibilización y prevención (arts. 4 a 23)**

#### *Capítulo I. Planes de sensibilización (arts. 4, 5 y 6)*

El capítulo I aborda los planes de sensibilización (art. 5), que deben incluir campañas dirigidas a la población general y a segmentos específicos, como los jóvenes, los empleadores o las propias víctimas.

#### *Capítulo II. Medidas en el ámbito educativo (arts. 7, 8 y 9)*

Regula la inclusión en todas las etapas formativas de contenidos relacionados con la educación afectivo sexual, la formación

en derechos humanos, el compromiso con los valores democráticos y la prevención de la violencia y la explotación (art. 7). En el mismo sentido, regula la formación de profesorado en materia de derechos humanos, contemplando la lucha contra la trata y la explotación (art. 9).

*Capítulo III. Medidas en el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación (arts. 10 a 14)*

Establece medidas de concienciación y prevención de la trata y la explotación de seres humanos a través de los medios de comunicación, y de manera específica en el ámbito digital y de las nuevas tecnologías, para el que se regulan medidas específicas (art. 14), como la vigilancia constante de las plataformas digitales como medios de captación y explotación y la promoción de acuerdos y convenios de colaboración con los proveedores de servicios de Internet.

*Capítulo IV. Medidas en el ámbito sanitario (art. 15)*

Prevé medidas específicas en el ámbito de la atención sanitaria, contemplando el desarrollo de programas de sensibilización y formación continuada del personal sanitario para mejorar la detección, asistencia y rehabilitación de víctimas.

*Capítulo V. Medidas en el ámbito del sector privado y empresarial (arts. 16 a 20)*

Incorpora medidas de sensibilización y formación en el sector privado y empresarial mediante campañas específicas dirigidas a la población inmigrante, así como a

través de programas de formación inicial y continua sobre trata y explotación de seres humanos dirigidos a los interlocutores sociales (art. 16). Prevé, asimismo, impulsar la vigilancia y control de la aplicación de las normas de garantía de trabajo decente en los sectores que presentan mayor riesgo de explotación (art. 17). Establece medidas para eliminar las prácticas de empleo explotadoras en el proceso de inmigración (art. 18), así como otras medidas específicas en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, articulando modelos de denuncia y protocolos de actuación (art. 19).

*Capítulo VI. Formación especializada de los empleados públicos en otros ámbitos y de otros agentes y profesionales (arts. 21, 22 y 23)*

Contempla la formación específica del personal al servicio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los servicios sociales en materia de detección, identificación y atención a las víctimas de trata y explotación (art. 21). Asimismo, aborda la formación obligatoria para la capacitación del personal de organizaciones que realizan funciones de detección y atención a las víctimas con fondos públicos (art. 22).

**Título II. Medidas de detección e identificación (arts. 24 a 29)**

El título II aborda el proceso de detección e identificación de las víctimas de trata y explotación cuya situación deberá ser valorada en primer lugar por el Mecanismo Nacional de Derivación conforme a los protocolos e indicadores de detección establecidos (art. 25).

La identificación provisional de las presuntas víctimas se llevara a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con la colaboración de las Unidades de Violencia sobre la mujer, los servicios sociales y las entidades especializadas (art. 26)

La Unidad Multidisciplinar de Identificación deberá resolver en un plazo máximo de cinco días desde la notificación de la identificación provisional, acerca de la identificación definitiva (art. 27).

La resolución de identificación como víctima de trata y explotación, competencia de las Delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas, las Subdelegaciones de Gobierno y las Direcciones insulares, habilitará a la víctima para el acceso a los derechos establecidos en la ley (art. 29).

### **Título III. Derechos de las víctimas (arts. 30 a 48)**

#### *Capítulo I. Reconocimiento y efectividad de los derechos (arts. 30 a 32)*

Este capítulo reconoce los derechos de asistencia y protección de las víctimas, con independencia de su nacionalidad, situación administrativa o cualquier otra circunstancia personal o social. Como novedad, el acceso a dichos derechos se desvincula de la denuncia o participación en la investigación penal por parte de la víctima. Además, y para lograr la efectividad de los derechos establecidos en la ley, se establece la necesaria colaboración de las autoridades públicas, servicios sociales u otras entidades acreditadas, así como la financiación de estas últimas.

#### *Capítulo II. Derechos a la información y asistencia (arts. 33 a 36)*

En los artículos que conforman este capítulo se reconocen los derechos a la información y asesoramiento adecuado a las víctimas desde el momento mismo de su detección, debiéndose garantizar por parte de las Administraciones públicas competentes que dichos derechos se ofrezcan de forma accesible, comprensible y adaptada a las circunstancias de edad y discapacidad. Asimismo, se prevé la derivación inmediata de las víctimas a los servicios de asistencia personalizada y a los recursos específicos establecidos en la norma: alojamiento, recursos básicos de subsistencia, asistencia médica y psicológica, asistencia social especializada, asesoramiento legal, así como asistencia inmediata y urgente. Igualmente, la norma reconoce el derecho al retorno voluntario.

#### *Capítulo III. Derechos de protección (arts. 37 a 39)*

Los artículos de este capítulo prevén los derechos de protección a las víctimas desde el momento de su detección y que se extenderán a los menores a cargo o descendientes con discapacidad que se encuentren en España, así como a otras personas con las que la víctima tenga vínculos familiares o análogos. También se hace extensivo el derecho de protección a las víctimas con nacionalidad española en el exterior, y a sus descendientes, facilitándose el retorno asistido si es la voluntad de las víctimas. Desde el momento de su detección se reconoce el derecho a la privacidad y protec-

ción de su identidad, así como el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

#### *Capítulo IV. Derechos laborales y económicos (arts. 40 a 42)*

En este capítulo se reconocen los derechos de las víctimas a acceder a programas de inserción sociolaboral y a programas de formación y de empleo en el marco del Plan Nacional de Inserción Social y Laboral. Además, se establece que los planes y estrategias de empleo nacionales o autonómicos incluyan programas de acción específicos para las víctimas de trata y de explotación. Se establece el derecho de acceso a la prestación de ingreso mínimo vital (art. 41), quedando exceptuadas del cómputo de los ingresos para su reconocimiento las indemnizaciones fijadas por sentencia judicial a las víctimas de trata y explotación. Asimismo, estas serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y a los programas de ayuda de acceso al a vivienda.

#### *Capítulo V. Derechos de las víctimas (arts. 43 a 46)*

En este capítulo se contempla el derecho a la reparación integral (art. 43), que incluye el derecho a una compensación económica adecuada en forma de indemnización, abarcando el resarcimiento de los daños materiales, el resarcimiento de los daños psicológicos y morales, y los beneficios obtenidos de su explotación (art. 44). Dicha indemnización puede obtenerse de los tratantes o explotadores, en el marco del proceso penal, o del Estado, cuando no haya existido pronun-

ciamento judicial sobre la responsabilidad civil, a través del Fondo para la indemnización de las víctimas de trata y de explotación de seres humanos (art. 45). Finalmente, se regula la actuación de embajadas y consulados en caso de riesgo (art. 46).

#### *Capítulo VI. Derechos de las víctimas extranjeras en España (arts. 47 y 48)*

Para el caso de víctimas extranjeras, la norma se remite a lo dispuesto en el artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (art. 47). El hecho de haber solicitado u obtenido un periodo de reflexión y restablecimiento o un permiso de residencia por ser víctima de trata y explotación de seres humanos no afecta al derecho de la víctima de solicitar y disfrutar de la protección internacional (art. 48).

### **Título IV. Protección de menores víctimas de trata y explotación (arts. 49 a 57)**

Este título, en aras de cumplir con las exigencias del Convenio de Varsovia, así como de la Directiva 2011/629/UE, establece las garantías de atención, protección y asistencia especializada para los y las menores víctimas de trata y explotación, así como a los hijos e hijas menores de víctimas que se encuentren en España.

Desde el momento de la detección, se adoptarán medidas de protección y atención inmediatas a la víctima, así como de información de los derechos que le asisten, en su idioma y con un lenguaje adecuado

a su edad y grado de madurez. Se establecen medidas adicionales cuando se trate de menores de edad no acompañados, así como procedimientos de identificación que estarán a cargo de unidades especializadas en trata y explotación de menores. La asistencia y apoyo a menores se realizará también en centros especializados, tras una evaluación individual, con el fin de garantizar su recuperación física y psicosocial, así como su acceso a la educación. Los servicios de asistencia y protección se mantendrán una vez alcanzada la mayoría de edad y se preservarán en todo momento los datos personales y la identidad de las víctimas. Se establece, además, la no repatriación por interés superior del menor.

#### **Título V. Tutela institucional (arts. 58 a 64)**

Este título desarrolla la estructura institucional en torno a la cual se articula la ley. A este respecto, se establece:

- Un sistema institucional de la trata formado por la Relatoría Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos, adscrita al Mecanismo Nacional de Derivación, y la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (art. 58).
- La Relatoría Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos (art. 59), que será el órgano encargado de supervisar las políticas públicas en la materia y que formará parte de la estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior con rango de Dirección General.
- El Mecanismo Nacional de Derivación (art. 60), como órgano colegiado interministerial adscrito a la Relatoría Nacional. Entre sus funciones estarán la inmediata derivación de las víctimas a los servicios de asistencia y protección especializados, así como la identificación de las mismas y la propuesta de planes estratégicos periódicos de lucha contra la trata y la explotación de seres humanos.
- Unidades especiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 61).
- Unidades especializadas en la Fiscalía (art. 62).
- Unidades especializadas de servicios sociales (art. 63).

#### **Título VI. Cooperación institucional e internacional (arts. 65 a 73)**

En este título se prevé que las Administraciones públicas implicadas en materia de trata colaborarán con las entidades especializadas y, en su caso, con otros agentes de la sociedad civil, en el marco de lo dispuesto por el Mecanismo Nacional de Derivación (art. 65). Los enlaces policiales denominados en este artículo como “interlocutores sociales” serán el punto de contacto permanente con las entidades especializadas en la asistencia a las víctimas de trata (art. 66).

La cooperación internacional deberá desarrollarse en los siguientes tres ejes prioritarios: la prevención de la trata y la explotación de seres humanos, la protección de sus víctimas y las medidas dirigidas a garantizar la asistencia y reintegración sociolaboral de las mismas, incluso en caso de retorno a su país de origen, y la persecución del delito

y la obtención de una reparación para las víctimas (art. 67). Entendiendo que una respuesta integral solo puede darse trabajando de forma coordinada con los países de origen, se prevé la adopción de un plan de acción nacional para la cooperación internacional en la lucha contra la trata y explotación, que defina los objetivos concretos y modalidades de actuación en cada uno de los tres ejes prioritarios señalados. Asimismo, se prevé la adopción de acuerdos bilaterales de cooperación en materia de trata y explotación de seres humanos con los países de origen (art. 68), así como la adopción de políticas y proyectos de cooperación gubernamental internacional que fomenten el retorno asistido de las víctimas y promuevan su reintegración (art. 69). Se prevé también la adopción de medidas de cooperación que permitan hacer llegar a una víctima que ya no se encuentre en España la indemnización que haya sido determinada judicial o administrativamente (art. 70). Finalmente, se establece la cooperación con embajadas y consulados para la prevención de estos delitos, así como con organismos y agencias internacionales en su persecución, concretándose las funciones en estos ámbitos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (arts. 71 a 73).

**Disposición adicional primera. Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Trata y la Explotación de Seres Humanos (PNSPTE)**

Prevé la elaboración inmediata, tras la entrada en vigor de la ley, del Plan Nacional

de Sensibilización y Prevención de la Trata y Explotación de Seres Humanos.

**Disposición adicional segunda. Plan de Inserción Social y Laboral**

La norma establece la puesta en marcha por parte del Gobierno de un Plan de Inserción Social y Laboral para las víctimas de trata y explotación.

**Disposición adicional tercera. Fondo para la indemnización de víctimas de trata y explotación**

Se prevé la creación de una ley reguladora del fondo en el plazo de seis meses.

**Disposición adicional cuarta. Relatoría Nacional sobre la Trata y la Explotación de Seres Humanos**

La composición, organización y funcionamiento de la Relatoría, tal como se establece en esta disposición, quedará recogida en un Real Decreto que deberá ser aprobado en Consejo de Ministros.

**Disposición adicional quinta. Designación de interlocutores en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado**

El Ministerio de Interior designará agentes específicos para la interlocución con las organizaciones y entidades especializadas en la trata, así como con la autoridad judicial y el Ministerio Fiscal.

**Disposición adicional sexta.  
Acreditación de entidades  
especializadas para la detección  
e identificación de víctimas de trata  
y explotación de seres humanos**

Establece los requisitos que deben cumplir las entidades especializadas para su acreditación, así como las actuaciones que podrán desempeñar una vez acreditadas.

**Disposición adicional séptima.  
Comunidades autónomas con cuerpos  
de policía propios**

Lo dispuesto en la norma relativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se aplicará a los cuerpos de policía propios de las comunidades autónomas.

**Disposición transitoria única. Víctimas  
acreditadas y entidades de trata  
y de explotación de seres humanos  
acreditadas**

Las víctimas que, a la entrada en vigor de esta norma, ya se encuentren acreditadas conforme a lo previsto en el artículo 47 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania tendrán la condición de víctimas con identificación provisional, sin perjuicio de su posterior sujeción al procedimiento de identificación definitiva previsto en esta ley.

**Disposición derogatoria única.  
Derogación normativa**

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

**Disposición final primera. Modificación  
del Real Decreto de 14 de septiembre  
de 1882 por el que se aprueba la Ley de  
Enjuiciamiento criminal**

Se modifica el artículo 448 y se introduce el artículo 448 bis, 448 ter, 448 quater, 448 quinquies, 448 sexies y 448 septies para introducir las adaptaciones oportunas respecto a la prueba preconstituida y la forma para realizarse. Se incluye la previsión en caso de personas menores de catorce años o con discapacidad que precisen especial protección para intervenir en condición de testigo. Debido a estas modificaciones se suprimen los artículos 449 y 449 bis, y primer párrafo del artículo 449 ter.

Se incluye una nueva letra f) en el apartado 1 del artículo 954, en caso de persona condenada consecuencia de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a que fue sometida.

**Disposición final segunda. Modificación  
de la Ley 51/1981, de 30 de diciembre,  
por la que se regula el Estatuto  
Orgánico del Ministerio Fiscal**

Se introduce un nuevo apartado tercero en el artículo 18 relativo a la organización de las fiscalías de las comunidades autónomas y las fiscalías provinciales, incluyendo en cada una de las fiscalías provinciales una sección en materia de trata y explotación,

que asumirá la coordinación del Ministerio Fiscal en los procedimientos penales por estos delitos en su ámbito territorial.

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

Se modifica el artículo 2, sobre medidas a adoptar por el tribunal competente o el Ministerio Fiscal en los procesos en los que la investigación recaiga sobre la fiscalía, de oficio o a instancia de parte. Igualmente se modifica el apartado 3 del artículo 4, sobre la revelación de la identidad de los testigos o peritos propuestos en el escrito de calificación provisional, acusación o defensa, que será aplicable también a la prueba anticipada.

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

Se modifica el apartado 9 del artículo 89, para prever la no sustitución de las penas que se hubieran impuesto por la comisión de los delitos a los que se refieren los artículos 177 bis, 177 ter y 177 quinquies. Se modifica el artículo 90 relativo a las competencias del juez de vigilancia penitenciaria, así como también se modifica el apartado 1.a) del artículo 127 bis, para incluir la capacidad del juez o tribunal de ordenar el decomiso de los bienes, efectos y ganancias pertenecientes a una persona condenada por delitos de trata y explotación de seres humanos.

Se modifica la rúbrica y el contenido del título VII bis del libro II, que queda redactado de la siguiente manera: De la trata de seres humanos y el sometimiento a trabajos o servicios forzosos, servidumbre o a esclavitud. Capítulo I. De la trata de seres humanos. Artículo 177 bis. Se menciona expresamente el delito de trata al referirse a los supuestos contemplados y se considerará, en todo caso, trata de seres humanos cualquiera de las conductas indicadas cuando la víctima sea menor de edad. Por otro lado, se elimina la referencia a la pornografía.

Se añade el capítulo II. De los trabajos o servicios forzosos, servidumbre o esclavitud. Artículo 177 ter. Contempla el castigo como autor del delito de trabajos o servicios forzosos con la pena de prisión de cinco a ocho años, quien, ejerciendo sobre una persona un poder de disposición o control, y empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima, la obligue a realizar cualquier trabajo o servicio incluyendo prestaciones o actividades de naturaleza sexual, la mendicidad y la realización de actividades delictivas.

El artículo 177 quater regula las penas de quien haga uso de los servicios, prestaciones o actividades de la víctima de cualquiera de las conductas previstas en el artículo 177 ter.

El artículo 177 quinquies, se ocupa de la condena aplicable cuando el culpable perteneciera a una organización, grupo o



asociación criminal que se dedicare a la realización de tales actividades.

Capítulo III. Disposiciones comunes. En los arts. 177 sexies y 177 septies, establece las normas aplicables a la condena en los supuestos de provocación, conspiración y proposición para cometer los delitos previstos en las secciones anteriores, así como a quien sin haber intervenido como autor o partícipe, promueva, favorezca o facilite la comisión de los hechos previstos en los artículos 177 bis y 177 ter, mediante el alquiler o puesta a disposición de locales de negocio, establecimientos comerciales o de lugares de alojamiento de las víctimas.

Se modifica el artículo 301.1 para incluir entre los supuestos que dan lugar a la aplicación de la pena en su mitad superior el hecho de que los bienes en cuestión provengan de la trata de seres humanos.

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

Modifica el artículo 59 bis, Víctimas de la trata y de la explotación de seres humanos. Se prevé que en tanto se resuelva el procedimiento de autorización de residencia y trabajo se le otorgará una autorización provisional de residencia y trabajo que será extensiva, en su caso, a los hijos conforme los regulados. Se incluye, específicamente, a los hijos menores de edad o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades, o una autorización de residencia y trabajo en caso

de que fueran mayores de dieciséis años y se encuentren en España en el momento de la identificación provisional. Igualmente, se exonerará a las víctimas de trata de la obligación de acreditar los medios de vida suficientes, requisitos de residencia previa y la disposición de una vivienda adecuada para la reagrupación familiar.

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

Se añade un apartado 2 al artículo 18, que contempla que las víctimas de trata de menores de edad quedarán exentas de responsabilidad criminal por las infracciones penales que hayan cometido en la situación de explotación sufrida, siempre que su participación en ellas haya sido consecuencia directa de haber sido objeto del delito de trata.

**Disposición final séptima. Naturaleza de la ley**

Señala el carácter de ley orgánica de la norma, salvo el título I, excepto los artículos 34, 35, 37 y 39 y el capítulo VI, el título II, el título III, el título V, el título VI, las disposiciones adicionales primera a séptima, la disposición transitoria única, las disposiciones finales primera, séptima, octava, novena, décima y undécima, que tendrán carácter de ley ordinaria.

**Disposición final octava. Título competencial**

Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 29.<sup>a</sup>.

**Disposición final novena.****Disponibilidades presupuestarias**

Señala su cargo a las disponibilidades existentes en cada ejercicio.

**Disposición final décima. Habilitación de desarrollo**

Se habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias

sean precisas para su desarrollo y ejecución.

**Disposición final undécima. Entrada en vigor**

La norma entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

**3. Observaciones generales**

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

No obstante la ampliación de la perspectiva que supone incorporar todas las formas de trata y explotación más allá de las que se cometen con fines de explotación sexual, el Anteproyecto mantiene la

necesaria perspectiva de género, reforzándose los derechos de las mujeres y niñas, principales víctimas de la mayor parte de estos delitos. En este sentido, cabe resaltar por parte de este Consejo la voluntad de ofrecer una respuesta institucional a las víctimas, garantizando su protección, sea cual sea su situación administrativa.

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

una mayor concienciación social y una actuación preventiva, partiendo de la responsabilidad compartida de todos los actores sociales e institucionales.

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

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

### **Sobre el procedimiento seguido**

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

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

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

### **Sobre la falta de consideración del papel de los interlocutores sociales**

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

tervención integral de las autoridades públicas competentes y de las organizaciones y asociaciones especializadas intervinientes en los distintos ámbitos de actuación.

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

Además, las organizaciones sindicales y empresariales han sido reconocidas como actores relevantes en la lucha contra la trata tanto en el Protocolo de 11 de junio de 2014 de la OIT, como en el Plan de Acción contra la trata de personas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Decisión 1107), así como por el Parlamento Europeo en su Resolución de 12 de mayo de 2016, sobre la aplicación de

la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril de 2011 que “pide a los Estados miembros que integren activamente a los interlocutores sociales, el sector privado, los sindicatos y la sociedad civil (...), en sus iniciativas para prevenir la trata de seres humanos, particularmente en el ámbito de la explotación laboral, también en lo que respecta a la identificación de las víctimas y las actividades de sensibilización”.

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

Unido a lo anterior, la ausencia de mención expresa a las organizaciones sindicales y empresariales en la norma resulta particularmente llamativa a este Consejo en lo que afecta a su exclusión de entre las entidades especializadas que pueden ser acreditadas (según la disposición adicional sexta) y lleva aparejada la falta de reconocimiento para su actuación en buena parte de los ámbitos abordados por el articulado, como se expondrá en las observaciones particulares (tales como los planes de inserción social y laboral, las medidas de sensibilización, la efectividad de los dere-

chos de las víctimas, o sobre el derecho a la inserción social y laboral).

También es motivo de perplejidad para este Consejo que haya un artículo del Anteproyecto dedicado expresamente a “los interlocutores sociales” (art. 66) que claramente no se corresponde con las organizaciones que son reconocidas como tales en España. A este respecto, resulta obligado recordar que las organizaciones sindicales y empresariales son sujetos de relevancia constitucional, situándose como organizaciones básicas para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios (art. 7 CE), además de ser reconocidas sus funciones en otros preceptos a lo largo de la norma fundamental (art. 28, art. 37, art. 38, art. 131.2, sin ánimo de exhaustividad), su normativa de desarrollo y la jurisprudencia.

### **Sobre la reforma del Código Penal**

En el ordenamiento penal, la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por España, fundamentalmente a través del Protocolo de Palermo y el Convenio de Varsovia, llevaron a la tipificación del delito de trata de seres humanos, recogida por la redacción actual del artículo 177 bis del Código Penal, modificado en el año 2015 al objeto de trasponer la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituía la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, en lo relativo a las nuevas formas de explo-

tación que la misma introducía. Sin embargo, las reformas más recientes del Código Penal no incluyeron una regulación conjunta de la trata y la explotación de seres humanos, tal como existe en otros países de nuestro entorno, ni la tipificación en sí misma del trabajo forzado, la servidumbre o la esclavitud, que se contemplaban como una finalidad del delito de trata, pero no constituían un delito autónomo.

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

### **Sobre la diligencia debida**

El CES entiende que la difusión de la cultura de la responsabilidad social de las empresas a través de procedimientos que materialicen la diligencia debida en el terreno de los derechos humanos y, por lo que aquí interesa, en el de la prevención de la trata y explotación, reviste la máxima importancia en orden a garantizar la sostenibilidad social en las cadenas mundiales de valor. El Consejo valora los avances registrados en los últimos años en este terreno, a partir de iniciativas como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y la publicación de guías de diligencia debida, que han dado lugar al desarrollo de modelos de gestión dirigidos a incorporar la conducta empresarial responsable, la adopción de códigos éticos y la

implantación de sistemas de certificación del respeto a los derechos humanos en las cadenas globales de valor. A este respecto, cabe mencionar la adhesión de numerosas empresas a los Principios laborales del Pacto Mundial de Naciones Unidas, así como los acuerdos marco transnacionales, entre federaciones sindicales y empresas multinacionales, que se ocupan de estándares laborales de cumplimiento de normas internacionales, incluida la prohibición de las distintas formas de explotación laboral.

Recientemente se ha dado un paso más con la aprobación de la Directiva de diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad [Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) núm. 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas], que tiene por objeto fomentar un comportamiento empresarial sostenible y responsable a lo largo de las cadenas de suministro mundiales, estableciendo medidas concretas para que determinen y, en caso necesario, prevengan, atajen o mitiguen los efectos adversos de sus actividades en los derechos humanos (por ejemplo, trabajo infantil y explotación de los trabajadores) y en el medio ambiente.

En opinión del CES, es necesario seguir profundizando en la concreción de la diligencia debida en materia de derechos humanos y, por lo que afecta al texto objeto de dictamen, en la prevención de la trata

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

### **Sobre la técnica jurídica utilizada**

Desde el punto de vista de la técnica jurídica, el CES considera que la redacción del texto sometido a dictamen resulta mejorable en aras de su mejor comprensión por las personas destinatarias, ya que, en ocasiones, resulta demasiado ambiguo y, en algunas de las modificaciones que introduce, se aprecian vacíos o preceptos incompletos, lo que puede dificultar la aplicación de la norma y generar inseguridad jurídica.

Así, por ejemplo, en la disposición adicional sexta, apartado segundo, el CES advierte un probable error u omisión de parte del contenido del precepto que se pretende introducir, ya que solo se indica que “las entidades u organizaciones especializadas acreditadas podrán desempeñar las siguientes actuaciones: (...)”. Igualmente, en la disposición final cuarta, al introducir

la reforma del Código Penal, especialmente en lo referente al artículo 177 quater y 177 septies, no quedan suficientemente delimitados todos los supuestos a los que se refieren estos preceptos en su redacción vigente, pudiendo dar lugar a interpretaciones confusas sobre el alcance de la modificación propuesta, por lo que el CES considera necesario llamar la atención en este punto y advertir de la necesidad de realizar un mayor esfuerzo de concreción y de revisión del articulado que se introduce.

### **Sobre el uso del lenguaje inclusivo y no sexista**

El uso de un lenguaje inclusivo y no sexista constituye uno de los criterios generales de actuación de los poderes públicos, en vir-

tud del artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres que, aplicado a la redacción de las normas, puede influir eficazmente en las actitudes, el comportamiento y las percepciones de la ciudadanía, visibilizando la realidad social en toda su diversidad. Dado que la trata y la explotación de seres humanos se caracterizan por un importante componente de género, pues son mujeres la mayor parte de las personas afectadas, cobra mayor sentido aún su aplicación.

Por ello, el CES considera necesario revisar el texto del Anteproyecto a fin de adaptar la redacción de su articulado desde la perspectiva de las pautas del lenguaje inclusivo y no sexista.

## **4. Observaciones particulares**

### **Artículo 2. Fines y principios rectores de la ley**

El artículo 2 presenta los fines y principios rectores de la futura ley, entre los que se encuentra la profundización en el conocimiento de la trata y la explotación de seres humanos, mejorando la información estadística (apartado 2.a). Abarcar en toda su complejidad un fenómeno que por su propia naturaleza es de difícil aprehensión requiere de un esfuerzo considerable, pero resulta imprescindible para poder orientar de manera adecuada las políticas de prevención, protección de las víctimas, y sanción de las conductas relacionadas con

la trata y la explotación. Sin embargo, en la actualidad el conocimiento disponible sobre el alcance del problema es deficiente desde todos los ángulos y en todos los países, incluida España, debido a carencias informativas que se originan en las dificultades de detección e identificación. El objetivo de la mejora del conocimiento pasa pues, necesariamente, por la producción de una información de calidad sustentada en un sistema de indicadores que habrá de evolucionar hacia una mayor concreción a medida que mejore la capacidad de detección. El eje detección/información actúa de forma bidireccional alimentándose mu-

tuamente, puesto que la detección requiere de instrumentos basados en indicadores, y la información mejora con la detección de casos. Por ello, el CES considera que una norma integral que pretende, entre otros objetivos, profundizar en el conocimiento de problemas de la envergadura de la explotación y la trata de seres humanos, debería abordar con mayor detenimiento la dimensión de la información en el nuevo sistema integral de medidas, desarrollando con más detalle su estructura informativa.

La colaboración de entidades y organizaciones no gubernamentales especializadas que actúan contra la trata y la explotación resulta imprescindible en el abordaje integral de una realidad a la que vienen dando respuesta distintos agentes integrantes de la sociedad civil, desde ángulos diferentes. En este sentido, como ya se ha adelantado, el CES considera necesaria la inclusión expresa de los interlocutores sociales que, por su papel proactivo en el ámbito de la explotación laboral, en la detección, la identificación de víctimas y en el desarrollo de campañas de sensibilización, entre otros, desempeñan un rol determinante en la lucha contra la trata y la explotación de seres humanos.

### **Artículo 6. Plan de Inserción Social y Laboral**

Este artículo establece la necesidad de desarrollar un Plan de Inserción Social y Laboral como medida dirigida al apoyo social, sanitario y laboral de las víctimas de trata. Para ello, establece los ejes estratégicos que debe recoger como mínimo dicho plan, en

tre los que se encuentra el acceso al empleo digno y al mercado laboral regulado.

En opinión del CES, este artículo no debería formar parte del título I del Anteproyecto, correspondiente a los planes de sensibilización, dado que su contenido se corresponde en mayor medida con el título III, en el que se recogen los derechos de las víctimas y es donde, por tanto, tiene un encaje más ajustado con la naturaleza de la materia que aborda.

Asimismo, teniendo en cuenta que el objetivo del plan es la inserción social y laboral de las víctimas, y dado que en el artículo se señalan únicamente los ejes mínimos de actuación, debería hacerse mención expresa a la necesidad de negociación de las medidas concretas de inserción con las organizaciones sindicales y empresariales, dado que afecta directamente a su ámbito de actuación.

Por último, el CES quiere llamar la atención sobre lo que considera una errata en el primer punto del artículo, el cual debería añadir la palabra “social” en la frase final referida a la inserción laboral, en consonancia con el título del mismo.

### **Artículo 11. Legitimación para el ejercicio de la acción de cesación y rectificación**

Este precepto hace referencia a la legitimación de las entidades que tengan como objetivo la atención, asistencia y defensa de las víctimas de trata y explotación de seres humanos para ejercitar ante los tribunales la acción de cesación de publicidad ilícita, en los términos de la Ley 34/1988, de 11 de



noviembre, general de Publicidad. A este respecto, el CES considera que, precisamente siguiendo lo establecido en la referida Ley general de Publicidad (art. 6), sería más oportuno incluir también la referencia que hace la norma, en cuanto a las acciones frente a la publicidad ilícita, al capítulo IV de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal. De esta forma, a juicio del CES, quedarían más claramente incluidos todos los actores legitimados, como los que contempla esta norma para el ejercicio de las acciones previstas frente a la publicidad ilícita por utilizar de forma discriminatoria o vejatoria la imagen de la mujer.

### **Artículo 12. Convenios de colaboración**

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

favorecer el cambio cultural que implica el tránsito de la impunidad a la no tolerancia.

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

### **Capítulo V del título I. Medidas en el ámbito del sector privado y empresarial (arts. 16 a 20)**

En este capítulo se recogen las medidas que han de ser adoptadas en el ámbito del sector privado y empresarial en la lucha contra la trata de seres humanos, desde la sensibilización a la vigilancia y control de las normas, o a la diligencia debida, entre otras. Dado al ámbito concreto al que se refiere, este Consejo considera que, con carácter general, la mención a las actuaciones de las organizaciones empresariales y sindicales en el mismo es incompleta y requeriría de mayor concreción.

## **Artículo 16. Sensibilización y formación en el ámbito del sector privado y empresarial**

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

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

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

## **Artículo 17. Vigilancia y control en la aplicación de las normas laborales en sectores sensibles**

El precepto se refiere al impulso que harán las autoridades competentes sobre la vigilancia y el control de la aplicación de las normas laborales orientadas a garantizar los mínimos de trabajo decente en aquellos sectores que, por la acusada precarización, escasa cualificación y conexión con economía informal o sumergida, presentan un mayor riesgo de explotación.

Este Consejo entiende que, sin dejar de reconocer la importancia que tienen la vigilancia y control en la aplicación de las normas, especialmente, por cuanto se reconoce a todas las personas trabajadoras con independencia de su situación administrativa, la redacción del precepto adolece de falta de concreción y exceso de generalidad. Así, se echa en falta, en primer lugar, una mayor objetivación de los supuestos problemáticos que se vinculan sin más a los

sectores que, genéricamente, se enumeran como sensibles en este precepto.

De igual forma, es necesario mantener la coherencia entre las previsiones del Anteproyecto y las previsiones al respecto contempladas en la normativa de prevención de riesgos laborales, como, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 9, de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, donde se reconoce expresamente como autoridad a la que corresponde tal función, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Y en tercer lugar, el Consejo estima que, tal como está redactado este precepto, la referencia a “los mínimos de trabajo decente” puede inducir a confusión, de modo que pudiera interpretarse la existencia de dos niveles de exigencia: el establecido por la normativa, por un lado, y los “mínimos de trabajo decente”, por debajo de la misma, por lo que debiera evitarse el uso de esta última expresión.

Por último, en línea con las observaciones ya realizadas, el CES echa en falta una referencia a mecanismos de cooperación con la representación legal de las personas trabajadoras (RLT) de las empresas, o, en su defecto, a los sindicatos más representativos del sector, por cuanto son quienes mejor conocen la realidad laboral y son capaces de detectar desde la cercanía los posibles casos.

### **Artículo 18. Actuaciones contra la trata y la explotación de seres humanos vinculada al proceso migratorio**

Se contempla en este artículo que los poderes públicos competentes adoptarán las

medidas necesarias para eliminar las prácticas de empleo explotadoras en el proceso de migración, mejorando la regulación del proceso de reclutamiento de trabajadores migrantes en origen y de las agencias privadas de trabajo temporal. El CES entiende que la referencia a las “agencias privadas de trabajo temporal” debería ajustarse a los términos establecidos en la legislación vigente, refiriéndose a las “agencias privadas de colocación y a las empresas de trabajo temporal (ETT) cuando actúen como agencias de colocación”.

### **Artículo 20. Diligencia debida**

Este artículo prevé que, de acuerdo con la normativa europea, se promoverá la implementación de conductas responsables en las actividades empresariales, en todos los sectores productivos y en todos los niveles de la cadena de suministro, que garanticen el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales que constituyan mínimos de trabajo decente, con independencia de la localización, tamaño, sector y contexto en el que operen, titularidad y estructura.

El CES considera que la redacción de este artículo adolece de un exceso de vaguedad e imprecisión, lo que contrasta con los desarrollos concretos más recientes alcanzados en el terreno de la responsabilidad social de las empresas con la implantación de modelos de gestión dirigidos a incorporar la conducta empresarial responsable, así como de sistemas de certificación del respeto a los derechos humanos en las cadenas globales de valor, amén de

las medidas exigidas por la nueva normativa comunitaria sobre diligencia debida de las empresas.

En opinión del CES, como ya se ha adelantado en las observaciones generales, es necesario seguir profundizando en la concreción de la diligencia debida en materia de derechos humanos y, por lo que afecta al texto objeto de dictamen, en la prevención de la trata y explotación, en especial a partir del diálogo entre los interlocutores sociales.

Por otro lado, en relación con la referencia a “los mínimos de trabajo decente”, el CES hace extensible a este artículo la observación realizada al artículo 17, sobre la necesidad de su supresión.

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

El abordaje integral de la trata y la explotación de seres humanos implica a un buen número de agentes que desde sus distintas áreas de actuación dan respuesta a las necesidades derivadas de la comisión de esos delitos. Por otro lado, la prevención, la detección e identificación, la atención a las víctimas y la persecución de la trata y la explotación requieren, por la complejidad de una realidad obstinadamente opaca, de la especialización de los agentes tanto públicos como integrantes de otros sectores como las organizaciones del tercer sector. La formación requerida para esa especialización, a su vez, exige la implicación de las organizaciones que vie-

nen desempeñando funciones relevantes en su tratamiento, como es el caso de los agentes sociales.

### **Artículo 21. Formación especializada de los empleados públicos**

En ese sentido, la formación especializada a cargo de las Administraciones de los empleados públicos que actúan desde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las unidades especializadas en la lucha contra la trata, la red de servicios sociales en materia de prevención, detección y atención a las víctimas, así como del personal al servicio del Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, debe contar con la participación de los interlocutores sociales, en tanto que actores principales en el abordaje de la trata y la explotación de seres humanos. Por ello, llama la atención del CES la ausencia de su mención expresa en el artículo.

### **Artículo 22. Formación de entidades especializadas en atención a las víctimas**

Junto a la necesidad ya expresada de que los interlocutores sociales puedan ser acreditados como entidades especializadas, cabe insistir en la importancia de recabar su participación ya que, por su propia naturaleza y su trayectoria en el abordaje de realidades como la explotación laboral y otras como la inmigración y las desigualdades de género, constituyen elementos esenciales en la transmisión de conocimiento y deben constituirlo en la formación especializada del personal integrante

de organizaciones y entidades que realizan funciones de detección y/o asistencia a las víctimas con fondos públicos.

### **Artículo 32. Efectividad de los derechos de las víctimas**

En este artículo se recoge la necesidad de que las autoridades públicas y los servicios sociales actúen en colaboración con las entidades u organizaciones especializadas acreditadas y que estas reciban la financiación adecuada para poder cumplir adecuadamente con su labor.

Este Consejo considera que, tal como ya ha señalado en las observaciones generales, la norma debería mencionar expresamente a las organizaciones sindicales y empresariales dada la importante labor que pueden desarrollar en todas las dimensiones de lucha contra la trata, especialmente en el ámbito laboral. Y, con el fin de garantizar la concordancia del articulado, la disposición adicional sexta debería contemplarlas entre las organizaciones acreditadas para ello, como se expondrá más adelante.

### **Artículo 37. Derecho a la protección**

El CES considera que las medidas de protección derivadas de la valoración del riesgo contempladas en el apartado 2 de este artículo deberían hacerse extensivas también a las personas dependientes a cargo de las presuntas víctimas.

### **Artículo 40. Derecho a la inserción social y laboral**

En su primer punto este artículo establece que las autoridades públicas competentes

fomentarán la colaboración con empresas e instituciones públicas o privadas en la provisión de programas de formación y empleo a las víctimas de trata en el marco del Plan Nacional de Inserción Social y Laboral.

A juicio del CES, este punto del artículo debería hacer mención explícita a la colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales en esta materia, dado que son los actores principales en el ámbito al que se circunscribe el plan, como se ha mencionado con anterioridad en las observaciones generales al Anteproyecto.

### **Capítulo VI del título III. Derechos de las víctimas extranjeras en España**

Los artículos 47 y 48 se dedican específicamente a las víctimas de trata y explotación extranjeras en España, remitiéndose a lo dispuesto en el artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Igualmente, las presuntas víctimas de trata y explotación de seres humanos, así como las personas a su cargo que les acompañen, podrán solicitar protección internacional en cualquier momento si se estimara que concurren los requisitos para ello.

El CES estima que dedicar un capítulo específico a “los derechos de las víctimas extranjeras en España” pudiera prestarse a interpretaciones restrictivas sobre la aplicabilidad a estas personas de los derechos regulados en el resto del articulado del Anteproyecto. En todo caso, a juicio del CES la redacción no debe generar lugar

a dudas en ningún momento sobre la extensión del conjunto de derechos que se reconocen en el Anteproyecto a todas las víctimas de trata y explotación de seres humanos, sin distinción de nacionalidad o situación administrativa, en coherencia con las previsiones de la normativa comunitaria y los instrumentos internacionales mencionados.

### **Artículo 66. Interlocutores sociales**

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

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

### **Disposición adicional segunda. Plan de Inserción Social y Laboral**

El CES reitera la necesidad de que, entre las entidades especializadas que podrán colaborar con el Gobierno en la puesta en marcha en todo el territorio del Estado de un Plan de Inserción Social y Laboral para las víctimas de trata, se haga mención expresa a los interlocutores sociales por excelencia en el ámbito laboral en todo el territorio estatal, a saber, las organizaciones empresariales y sindicales. En todo caso, la redacción debería precisar que se trata de fomentar su inserción “social”, además de laboral, apreciándose lo que se entiende como una errata cuando se refiere a que debe ser “renovado”, queriendo decir, probablemente, “revisado”.

### **Disposición adicional sexta.**

#### **Acreditación de entidades especializadas para la detección e identificación de víctimas de trata y explotación de seres humanos**

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

Asimismo, como ya se ha adelantado en las observaciones generales, el CES advierte un error en la redacción del apartado dos de esta disposición, en la que no se recoge la enumeración de las actuaciones que podrán desempeñar las entidades u organizaciones especializadas acreditadas, a pesar de ser anunciadas.

Por otro lado, el CES subraya la importancia de que se establezca un procedi-

miento reglamentario donde se desarrolle el procedimiento para poder identificar a una persona como víctima de trata y explotación de seres humanos. En aras a una mayor seguridad jurídica, es necesario, en opinión del Consejo, que se establezca un procedimiento que sea común a todas aquellas entidades, autoridades u organizaciones que vayan a encargarse de la identificación de víctimas de trata.

## 5. Conclusiones

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos y comparte plenamente la necesidad del enfoque integral que adopta. No obstante, este Consejo considera necesario el reconoci-

miento de los interlocutores sociales como actores relevantes en el abordaje de todas las dimensiones de la trata y explotación, al tiempo que estima que deberían recuperarse los cauces de participación, consulta y diálogo social en este ámbito.

Madrid, 22 de febrero de 2023

*V.º B.º El Presidente*  
Antón Costas Comesaña

*La Secretaria General*  
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA