

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

21340 *Resolución de 20 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021, por el que se aprueba el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas.*

El Consejo de Ministros en su reunión del día 10 de diciembre de 2021 ha adoptado un Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: Relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas.

A los efectos de dar publicidad al mencionado Acuerdo,

Esta Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social ha resuelto disponer la publicación de este en el «Boletín Oficial del Estado» como anexo a la presente Resolución.

Madrid, 20 de diciembre de 2021.–El Secretario de Estado de Empleo y Economía Social, Joaquín Pérez Rey.

ANEXO

Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: Relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas. Diciembre 2021

ÍNDICE

1. Introducción.
2. Concepto de trabajo forzoso y delimitación de figuras afines.
 - 2.1 Delimitación de figuras afines al trabajo forzoso.
3. Marco jurídico.
 - 3.1 El trabajo forzoso en el ámbito internacional y europeo.
 - A. En el ámbito de las Naciones Unidas.
 - B. En el ámbito europeo.
 - 3.2 El trabajo forzoso en el ordenamiento jurídico español.
4. Diagnóstico de las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas en España.
5. Por qué un plan de acción.
6. Plan de Acción Nacional contra las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas.
 - 6.1 Finalidad, objeto y metodología del plan de acción.
7. Estructura del plan de acción.
8. Duración, seguimiento y evaluación.
 - 8.1 Vigencia del Plan.
 - 8.2 Seguimiento y evaluación de cumplimiento del Plan.

9. Plan de Acción Nacional contra las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas.

1. Introducción

La Organización Internacional del Trabajo⁽¹⁾ estima que a nivel mundial hay 24,9 millones de personas atrapadas en el trabajo forzoso, 16 millones son explotadas en el sector privado, entre otros, en el trabajo doméstico, la industria, la construcción o la agricultura; 4,8 millones son víctimas de la explotación sexual forzosa; y 4 millones se encuentran en situación de trabajo forzoso impuesto por el Estado. No hay ningún país, ni región en el mundo que esté libre de trabajo forzoso.

⁽¹⁾ Estimaciones mundiales del trabajo forzoso OIT, año 2016.

La supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo forzoso derivado de la trata de seres humanos, es una de las cuestiones esenciales recogidas en la Agenda 2030. Se encuentra explícitamente desarrollada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 relativo al trabajo decente, que señala entre sus metas la necesidad de adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas; así como poner fin al trabajo infantil.

Poco antes de la adopción de la Agenda 2030, en junio de 2014, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en la que están representados los gobiernos, organizaciones de empleadores y sindicatos de los 187 países miembros de OIT, ya había decidido dar un nuevo impulso a la lucha mundial contra el trabajo forzoso, incluida la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud, adoptando el Protocolo 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso de 1930 (n.º 29) de la OIT y la Recomendación 203. En septiembre de 2017, España ratificó el Protocolo, que entró en vigor en nuestro país el 20 de septiembre de 2018.

El Protocolo tras recordar en su preámbulo que los Miembros que han ratificado el Convenio tienen la obligación de cerciorarse de que el trabajo forzoso u obligatorio sea objeto de sanciones penales, con inclusión de sanciones impuestas por la ley que sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente, impone a los Estados firmantes la adopción de determinadas medidas de distinta naturaleza y extensión –tanto de índole legislativo como de buenas prácticas administrativas, de coordinación interorgánica y de gestión institucional– que deberían estructurar cada uno de los pilares sobre los que debe asentarse la acción contra el trabajo forzoso: La prevención del fenómeno, la protección, reparación e indemnización de las víctimas, y la cooperación internacional.

Además, prevé el refuerzo del sistema de Inspección de Trabajo y otros servicios que protejan a quienes trabajan en condiciones de explotación y la adopción de medidas adicionales para educar e informar a las personas y a las comunidades que permitan acabar con estas prácticas abusivas.

El Protocolo, para lograr la efectiva abolición del trabajo forzoso en cada territorio, exige a los Estados Miembros que todas las medidas sean adoptadas de modo racional y concertado –en consulta– con las organizaciones de empleadores y de trabajadores lo cual solo es posible realizarse en ejecución de una política y una planificación nacional previamente diseñada.

La definición de trabajo forzoso está consagrada en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), cuyo artículo 2 lo define como: «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente».

Sin embargo, ese concepto jurídico preciso no se ve acompañado de una regulación ni tipificación adecuada, ni siquiera de unas políticas públicas bien definidas que permitan abordar las múltiples modalidades que puede adoptar el trabajo forzoso. Ello ha podido deberse, al menos en parte, a que el trabajo forzoso se presenta ordinariamente

junto con otras conductas que sí disponen de regulación específica. En el ámbito laboral, el trabajo forzoso se presenta ordinariamente en contextos de precariedad extrema que dan lugar a múltiples infracciones administrativas. En el ámbito penal, el trabajo forzoso puede concurrir con situaciones de trata en el ámbito laboral o con delitos de explotación laboral.

Las amplias zonas de confluencia entre el trabajo forzoso y las conductas citadas han reducido la necesidad de adoptar políticas específicas contra el trabajo forzoso, en la medida en que ya se atacaba buena parte de este fenómeno desde otros ámbitos concretos. Sin embargo, esta situación también ha generado carencias y deficiencias:

– Carencias, porque algunos ámbitos específicos han quedado sin cubrir, particularmente aquellas conductas de esclavitud moderna o servidumbre laboral, así como las determinadas conductas constitutivas del delito de trata de seres humanos en el ámbito laboral.

– Deficiencias, porque al no abordarse el trabajo forzoso desde una perspectiva integral, sistemática y estratégica, se ha perdido lo que ha de constituir el objetivo esencial de las actuaciones de los poderes públicos para combatir el trabajo forzoso: identificar adecuadamente a sus víctimas y, consecuentemente, adoptar medidas efectivas dirigidas a su protección y reparación.

La elaboración de un plan de acción nacional para luchar contra el trabajo forzoso viene a cubrir esos espacios y a dar mejor respuesta a las situaciones de trabajo forzoso que se producen en el ámbito de las relaciones laborales en España.

Estas medidas se han de adoptar desde un enfoque de derechos humanos, que relaciona el trabajo forzoso con una lesión a la dignidad de la persona, y por tanto centrado en las víctimas y sus necesidades.

A continuación, se procede a la explicación del proceso de elaboración de este Plan de Acción.

2. Concepto de Trabajo Forzoso y delimitación de figuras afines

La primera dificultad con la que nos encontramos a la hora de formular un plan contra el trabajo forzoso es la de delimitar su ámbito objetivo de aplicación, pues en España el concepto de «trabajo», tanto desde una perspectiva legal como social, tiene un significado diferente del que se encuentra recogido en el Convenio sobre el trabajo forzoso, y es interpretado por el Protocolo 2014 y la Recomendación Núm. 203 citada.

El «trabajo forzoso» se define en el artículo 2 del Convenio 29 de la OIT, como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente».

El precepto se integra por cuatro elementos diferenciados que necesariamente deben concurrir:

1. «(Todo) trabajo o servicio»: Por trabajo hay que entender cualquier servicio, empleo, actividad o esfuerzo humano de carácter productivo o de mera utilidad, desarrollado en cualquier sector económico, esté regulado o no esté regulado, incluso cuando constituya una actividad delictiva. Lo decisivo es que sea exigido por un tercero y prestado bajo su dependencia.

2. «(Exigido) a un individuo»: Hace referencia tanto a personas adultas como a menores, ya sean de género femenino o masculino. También es irrelevante que la persona sea nacional, o no, del país en el que se ha detectado el caso de trabajo forzoso, así como por la situación administrativa regular o irregular del trabajador migrante.

3. «Amenaza de pena»: La «amenaza de una pena cualquiera» abarca una amplia gama de medios utilizados para obligar a alguien a prestar un servicio. Incluye tanto la imposición de sanciones penales como el uso de distintas formas de coacción directa o indirecta, la violencia física, las amenazas psicológicas, el impago de los salarios, la

retención de documentación, la limitación deambuladora, la vigilancia constante, y otras de semejante entidad. La «pena» también puede ser una pérdida de derechos o privilegios (como la promoción, la transferencia o el acceso a un nuevo empleo).

4. «(Sin) voluntariedad»: Hace referencia a la ausencia de consentimiento del trabajador o trabajadora tanto en el momento inicial de constituirse la relación como en la posibilidad de poder abandonarlo en cualquier momento que él decida. El consentimiento libre y con conocimiento de causa debe ser la base de la contratación y existir a lo largo de la relación laboral. Si quien emplea o recluta ha recurrido al engaño, abuso, violencia o coerción, el consentimiento de la persona trabajadora es irrelevante. Sólo desde la efectiva libertad de opción del prestador de servicios es admisible hablar de voluntariedad.

En síntesis, para la OIT, el trabajo forzoso engloba, además del ejercicio de una actividad reglada laboralmente, un conjunto de actividades alegales o, incluso, ilícitas, abarcando en su definición cualquier servicio prestado en situación de dominación o ausencia de libertad de decisión del prestatario del servicio como ocurre con los sometidos a esclavitud, servidumbre o son víctimas de trata de seres humanos. Por ello, se hace necesario dividir la realidad del trabajo forzoso, a efectos del desarrollo del presente Plan, en:

– Relaciones laborales obligatorias: En el que quedaran incluidas todas aquellas prácticas de trabajo forzoso, que se den en el ámbito de las relaciones laborales regulares, es decir, con un objeto lícito y reguladas por la legislación socio laboral.

– Actividades humanas forzadas: En el que quedarían incluidas todas las actividades humanas alegales o ilícitas que sean impuestas por una tercera persona en beneficio propio o de otra que explota.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que las actividades humanas forzadas vinculadas a la explotación sexual y a la trata con fines de explotación sexual son objeto de atención específica desde hace años, pues constituyen graves violaciones de derechos humanos que afectan especialmente mujeres y niñas en España.

Las especiales circunstancias que rodean a las víctimas de explotación sexual y de trata con fines de explotación sexual, así como su perfil y características particulares muy diferentes de otras víctimas de otras actividades humanas forzadas, justifican que sean objeto de un ámbito propio de políticas públicas centradas en prevenir y sensibilizar ante estas formas de violencia y en atender y proteger a las víctimas desde un enfoque de derechos humanos y de género y con especial atención también a las víctimas menores de edad. Además, estas víctimas requieren de medidas de prevención, detección, persecución, protección y asistencia específicas.

Por ello, la Administración General del Estado, los gobiernos autonómicos y entidades locales, con la participación de las organizaciones especializadas, a través de políticas públicas que vienen desarrollándose y respondiendo a las obligaciones y compromisos internacionales de identificar a las posibles víctimas, garantizar la protección de sus derechos, sean adultas o menores, y ofrecerles una asistencia integral, accesible y apropiada, han consolidado una red de dispositivos y servicios de información, detección y atención integral y especializada a mujeres en contextos de prostitución y víctimas de trata. En particular, la trata con fines de explotación sexual ha dado ya lugar, a dos planes integrales de actuación y será objeto de una Ley Integral contra la trata.

Como ejemplo de esta especial atención cabe destacar las medidas extraordinarias puestas en marcha en el marco del Plan de contingencia contra la violencia de género ante la crisis de la COVID-19 ampliado con medidas adicionales dirigidas a víctimas de trata, explotación sexual y mujeres en contextos de prostitución; además de incluir dichas víctimas entre las beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital, garantizándoles unas condiciones mínimas de subsistencia.

Las consideraciones anteriores explican que el presente Plan de Acción excluya de su ámbito de actuación las actividades humanas forzadas derivadas de la explotación sexual y que se centre en aquellos otros ámbitos que hasta el momento han estado prácticamente carentes de atención por parte de los poderes públicos: las relaciones laborales obligatorias y actividades humanas forzadas no vinculadas a la explotación sexual y los contextos de prostitución.

Una vez definido el concepto de trabajo forzoso, así como el ámbito de acción de este Plan de Acción Nacional, se hace imprescindible la distinción del concepto de trabajo forzoso de otras conductas similares.

2.1 Delimitación de figuras afines al trabajo forzoso. Esta conceptualización del trabajo forzoso obliga a llamar la atención sobre las carencias de nuestro sistema y la necesaria reestructuración conceptual y terminológica de las medidas que deben adoptarse.

En este ámbito, hay que partir de una idea inicial: En España no están tipificados específicamente los delitos de esclavitud, servidumbre y trabajos forzados en los términos que exige el derecho internacional con relevancia penal y llevado a cabo muchos ordenamientos de nuestro entorno jurídico. Esta situación hace necesaria que diferenciamos las situaciones de trabajo forzoso de otras figuras afines que sí están tipificadas en nuestro ordenamiento jurídico:

A. Trabajo forzoso y explotación laboral. Desde la perspectiva de la OIT, es importante distinguir entre trabajo forzoso, en el que se utilizan formas de coerción y amenazas para retener a quien trabaja, y la explotación laboral, entendida como la prestación de servicios en condiciones que vulneran la legislación laboral. Las malas condiciones de trabajo pueden y suelen estar presentes en la mayoría de los casos de trabajo forzoso contemporáneo, pero el trabajo forzoso implica pérdida de libertad de forma absoluta o de forma relativa. En ese sentido, constituye una clara violación a los derechos humanos.

En la práctica existen casos fronterizos en los que resulta difícil trazar una línea diferenciadora entre explotación laboral y el trabajo forzoso, pero se hace necesario avanzar en una delimitación para que las consecuencias jurídicas, administrativas y penales ante ambas sean proporcionales y consecuentes con el bien jurídico protegido en cada caso. Por otra parte, tal y como lo hacen otros Códigos Penales de nuestro entorno es altamente conveniente definir o acotar de una forma más clara el concepto de explotación laboral.

La respuesta y consecuencias ante los casos de trabajo forzoso deben diferenciarse y agravarse respecto de los de explotación laboral, al constituir no sólo un incumplimiento de los derechos de las personas que trabajan reconocidos en la normativa socio laboral, sino una violación coercitiva de los de los derechos más elementales de cualquier ser humano (negación de su dignidad y personalidad).

En el ordenamiento jurídico español, en la actualidad, encontramos que los incumplimientos de la normativa sociolaboral, pueden ser constitutivos de:

– Una infracción de carácter administrativo, de conformidad con el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

– Un delito penal, tipificados en libro II del título XV de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, fundamentalmente en los artículos 311.1 y 312.2 reservado para aquéllos supuestos, en los que se da un incumplimiento especialmente grave de la normativa sociolaboral.

Sin embargo, el trabajo forzoso, según la definición citada en los términos previstos en el Convenio de la OIT, tal y como se ha mencionado anteriormente, no está tipificado como tal en el Código Penal español, lo cual genera serias dificultades a la hora de

perseguir estas modalidades delictivas y, sobre todo, de identificar y proteger correctamente a las víctimas.

Estas dificultades, además, se ven agravadas cuando la actividad realizada por la persona sometida a trabajo forzoso no está reglada por la legislación laboral o cuando dicha actividad está tipificada en nuestro ordenamiento jurídico como delito. Estos supuestos, dado el carácter no laboral de la actividad realizada, dan lugar a prestaciones de servicios que:

- Quedan fuera del ámbito de competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la acción de las organizaciones sindicales.
- Se sitúan fuera del ámbito del delito de explotación laboral.

B. Trabajo forzoso y trata de seres humanos. Dada la importancia que ha adquirido el fenómeno de la trata de seres humanos en los últimos años y su traducción, en muchas ocasiones, en supuestos de trabajo forzoso, debemos clarificar el concepto de trata de seres humanos.

La trata de personas implica el sometimiento de una persona, empleando violencia (o amenaza de ella), intimidación, engaño, o abusando de su situación de superioridad con respecto a la víctima, o de vulnerabilidad de la propia víctima, por lo general implica un traslado a través de fronteras (aunque también se puede desarrollar dentro de las fronteras de un mismo Estado), con fines de explotación. La trata de personas se define en el Protocolo de Palermo⁽²⁾ como «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos»⁽³⁾.

⁽²⁾ 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, adoptado en 2000.

⁽³⁾ Esta Definición que ha sido reafirmada por la Convención contra la Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa (Varsovia 2005) y ratificada por la Directiva 36/2011/UE.

En el ordenamiento jurídico interno español, el delito de trata de seres humanos con cualquier finalidad, (incluida la imposición de trabajos forzados) aparece tipificado en el apartado 1 del artículo 177 bis de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal⁽⁴⁾. A su vez, el apartado 2 de este artículo establece un subtipo cualificado para el caso de que las víctimas sean menores de edad, en cuyo caso no se exige la concurrencia de medios comisivos (fuerza, engaño, coerción, etc.).

⁽⁴⁾ Según el apartado 1 de este artículo 177 bis:

«Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la capture, transportare, trasladare, acogiere, o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes:

- a) La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad.
- b) La explotación sexual, incluyendo la pornografía.
- c) La explotación para realizar actividades delictivas.
- d) La extracción de sus órganos corporales.
- e) La celebración de matrimonios forzados.

Existe una situación de necesidad o vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso.»

De conformidad con la definición mencionada, la trata de seres humanos exige la concurrencia de los siguientes elementos:

- Acciones: Captación y/o transporte y/o traslado y/o acogida y/o recepción de una persona, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esa persona.
- Medios comisivos: Violencia y/o intimidación y/o engaño y/o abuso de poder o situación de vulnerabilidad y/o entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima.
- Finalidades: Cualquiera de sus formas de explotación, apartados a) a e) del mencionado artículo 177 bis) del Código Penal. Si bien en el ámbito del trabajo forzoso, debemos entender excluidos casos de extracción de órganos, o los matrimonios forzados, a menos que estos casos resulten en trabajo forzoso.

Las situaciones de trabajo forzoso se producen en muchas ocasiones en concurrencia con casos de trata de seres humanos. Ello explica que el Protocolo de Trabajo Forzoso, en su artículo 2, punto 3, indique que «las medidas contenidas en el presente Protocolo deberán incluir actividades específicas para luchar contra la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio». Ahora bien, también es importante comprender que no todo el trabajo forzoso es consecuencia de la trata de personas. Siendo ello así, hay que destacar que la imposición de trabajo forzoso como tal, en el sentido de relaciones laborales obligatorias o actividades humanas forzadas, no está tipificado como tal en el Código Penal.

También es importante tener en cuenta que, desde un punto de vista penal, la trata de seres humanos es un delito de consumación anticipada y de mera actividad, mientras que el trabajo forzoso, una vez que sea tipificado en nuestro Código Penal, se configuraría como un delito de explotación y de resultado, con el que entrará en concurso real, tal y como prevé el propio apartado 9 del artículo 177 bis) del Código Penal, que establece que «En todo caso, las penas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las que correspondan, en su caso, por el delito del artículo 318 bis de este Código y demás delitos efectivamente cometidos, incluidos los constitutivos de la correspondiente explotación».

C. Trabajo forzoso y otras figuras afines:

- El delito de mendicidad coactiva o violenta, únicamente contemplada cuando afecte a menores de edad, regulado en el artículo 232 CP.
- Por otro lado, es de imposible integración en nuestro ordenamiento penal, al margen de su consideración como excusa absolutoria del número 11 del artículo 177 bis, los trabajos forzados consistentes en la imposición de actividades ilícitas, que no encuentran regulación en nuestro ordenamiento jurídico.

Conclusiones. Los trabajos forzados se producen en muchas ocasiones en concurrencia con otras situaciones: La explotación laboral y la trata de seres humanos. No obstante, es preciso distinguir estas figuras:

- El trabajo forzoso es más grave que la explotación laboral, porque conlleva necesariamente una amenaza o coerción de la víctima. Además, la explotación laboral parte de la existencia de relaciones laborales válidas, lo que deja fuera de su ámbito a aquellos trabajos forzados y actividades humanas obligatorias que se producen fuera de la legislación laboral.
- No todo el trabajo forzoso se produce en el marco de situaciones de trata de seres humanos. Además, el delito de trata es un delito de consumación anticipada y de mera actividad, mientras que el trabajo forzoso implica una conducta de explotación y de resultado.

La confusión con estas figuras afines, unido al hecho de que no se haya abordado de forma específica el fenómeno del trabajo forzoso y a la ausencia de tipificación penal del trabajo forzoso como delito autónomo han impedido:

– Perseguir y combatir estas de conductas e identificar y proteger correctamente a las víctimas.

3. Marco jurídico

Una vez analizado el concepto de trabajo forzoso y su diferenciación de otras figuras análogas, es importante analizar el marco jurídico, tanto desde un punto de vista nacional como internacional, de cara a encuadrar adecuadamente posibles conductas constitutivas de trabajo forzoso.

3.1 El trabajo forzoso en el ámbito internacional y europeo.

A. En el ámbito de las naciones unidas. La lucha contra el trabajo forzoso ha sido recogido en el ámbito de las Naciones Unidas en numerosos instrumentos internacionales, podemos destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que en su artículo 4 establece que «Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas», el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966 que en su artículo 8.3.a) establece que «Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio», la Convención sobre la Esclavitud 1926 y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud 1956, en los que se establece la necesidad de que los Estados adopten las medidas pertinentes para evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud.

Dentro de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, desde su fundación en 1919, ha tenido entre sus objetivos esenciales la prohibición del trabajo forzoso. Ello explica que uno de los primeros instrumentos internacionales de la Organización se dedicara a este tema; en efecto, el Convenio núm. 29, sobre el trabajo forzoso, adoptado en 1930, obligaba a los Estados que lo ratificaran a suprimir el empleo de trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y manifestaciones. Actualmente, este Convenio ha sido ratificado por 178 países, con tan sólo 9 Estados miembros fuera de la lista de ratificaciones.

En 1957, la OIT adoptó un segundo instrumento, el Convenio 105, sobre la abolición del trabajo forzoso, para complementar el Convenio anterior, centrándose en el trabajo forzoso como un medio de coerción o de educación política, como castigo por la expresión de opiniones políticas, por la participación en huelgas, como medida de discriminación racial o de otro tipo, o como medio de disciplina laboral. Este Convenio ha sido ratificado por 175 países. Tan sólo 12 Estados miembros no lo han ratificado.

Lo cierto es que, pese a los esfuerzos desplegados durante décadas, el trabajo forzoso ha seguido constituyendo una lacra en el mundo del trabajo. La necesidad de avanzar en la erradicación del trabajo forzoso motivó la adopción de dos nuevos instrumentos jurídicos en el marco de la 103 Conferencia Internacional del Trabajo de 2014:

– El Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, aprobado para complementar al Convenio núm. 29.

– La Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203), que complementa tanto el Protocolo como el Convenio núm. 29.

En España, el Protocolo fue ratificado el 12 de diciembre de 2017 y ha entrado en vigor el 20 de septiembre de 2018, a los doce meses de la fecha de registro de su ratificación, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 8.2.

Además, en el ámbito de las Naciones Unidas, encontramos otros Instrumentos jurídicos encaminados a la erradicación de la Trata de seres humanos, al ser una práctica que, aunque es diferente del trabajo forzoso, aparece, en numerosas ocasiones, de forma concurrente.

Así, en este ámbito debemos resaltar, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional, aprobada en el año 2000, y que ha sido completada, por el 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 (Protocolo de Palermo), cuya entrada en vigor en España se produjo el 25 de diciembre de 2003 y por el Protocolo contra el Tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire que entró en vigor en enero de 2004.

Por último, no debe dejar de mencionarse que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas por 193 países, entre ellos España, también hace referencia de forma muy relevante al trabajo forzoso, así como a la trata de seres humanos. A este respecto, como ya señalábamos en apartados anteriores, una de las metas esenciales (8.7) para el logro del ODS 8 de trabajo decente y crecimiento económico es la adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso y poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y trata de personas, así como asegurar la prohibición y erradicación de las peores formas de trabajo infantil (incluidos el reclutamiento y utilización de niños soldados) y eliminar el trabajo infantil en todas sus formas antes de 2025.

B. En el ámbito europeo. Algunos instrumentos europeos se han referido de forma somera al trabajo forzoso.

a) Así, en el ámbito del Consejo de Europa, debemos citar los siguientes instrumentos, todos ellos ratificados por España:

– El Convenio Europeo de Derechos Humanos 1950, que constituye el principal tratado europeo sobre los derechos humanos, prohíbe la esclavitud y el trabajo forzoso u obligatorio en términos muy similares a aquellos utilizados posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

– La Carta Social Europea 1961 requiere a los Estados que lo ratifiquen proteger de manera eficaz el derecho de las personas trabajadoras a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido, prohibiendo, por consiguiente, la imposición de trabajo forzoso.

– Y, en relación con la trata de seres humanos, el Convenio para la acción contra la trata de seres humanos de 3 de mayo de 2005 y el Convenio para la Protección de los Niños Contra la Explotación y el Abuso Sexual de octubre de 2007.

b) Por su parte, en el ámbito de la Unión Europea, debe citarse la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2000, cuyo artículo 5 ha erigido la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso en un presupuesto básico de la convivencia comunitaria.

La trata de seres humanos sí ha sido objeto de numerosos instrumentos:

a) En el ámbito del Consejo de Europa, el Convenio de Varsovia para la acción contra la trata de seres humanos de 3 de mayo de 2005 y el Convenio para la Protección de los Niños Contra la Explotación y el Abuso Sexual de octubre de 2007.

b) En el ámbito de la Unión Europea:

– 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.

– La Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.

– La Estrategia Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2021-2025).

3.2 El trabajo forzoso en el Ordenamiento Jurídico Español. En el marco jurídico nacional, las disposiciones que se refieren al trabajo forzoso son ciertamente escasas. Tan sólo cabe citar aquellas que consolidan la voluntariedad como elemento constitutivo de las relaciones laborales válidas. En este sentido, debemos destacar, en primer lugar, la Constitución Española, que en su artículo 35 reconoce la libre elección de profesión u oficio. A su vez, en desarrollo del citado artículo, el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, establece tanto en su artículo 1.1 como en el 4.1, la libertad como un elemento inherente a la prestación de servicios laborales.

Junto a lo anterior, el fenómeno del trabajo forzoso en España y su necesaria erradicación sólo ha sido abordado en los últimos años a través de diversos instrumentos jurídicos de lucha contra la trata de seres humanos. Así, en el año 2010 se introdujo en el Código Penal un nuevo Título VII bis «De la trata de seres humanos», por el que se penaliza en un solo precepto (artículo 177 bis) el delito de trata de seres humanos⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Este precepto se modificó posteriormente en 2015 para adaptarlo a las prescripciones de la Directiva 36/2011.

Además, 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, reconoce el derecho de las víctimas potenciales de trata a acceder a un período de restablecimiento y reflexión, cuya duración será al menos de noventa días y, en todo caso, suficiente para que la víctima pueda decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal. Durante este período, la víctima tendrá autorizada su estancia temporal, y no se incoará un expediente sancionador por encontrarse irregularmente en territorio español y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiere incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas. La Administración velará por su subsistencia y, de resultar necesario, su seguridad y protección. El artículo 59 bis únicamente se aplica a las víctimas extranjeras en situación administrativa irregular que hayan sido víctimas de trata de seres humanos, si bien, de conformidad con la disposición adicional única del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, serán de aplicación a las víctimas potenciales de trata de seres humanos nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del régimen comunitario de extranjería, en lo referente al deber de la Administración de velar por su subsistencia, seguridad y protección. El Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, suscrito el 28 de octubre de 2011 constituye un mecanismo de cooperación entre instituciones, está referido a todas las víctimas de trata de seres humanos, con independencia de su origen y situación administrativa (nacionales de un Estado Miembro de la Unión Europea o extracomunitarias, en situación regular o irregular) y recoge los procedimientos de identificación, protección y asistencia a toda víctima del delito de trata con independencia del propósito de explotación (laboral, sexual o extracción de órganos).

Además, conviene resaltar que hay víctimas que, por la peculiar regulación y características de sus sectores de actividad, son más vulnerables que otras. Entre otras, podemos destacar el sector del trabajo en el hogar, en el que está previsto reforzar la protección de las personas trabajadoras en el marco de la próxima ratificación del Convenio OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)

Por ello, resulta necesaria la adopción de medidas normativas o de otro tipo que garanticen la asistencia y protección de todas las víctimas de trabajo forzoso, tanto en los casos en los que dicha situación concorra con situaciones de trata de seres

humanos, como en los que no. Y con independencia de la nacionalidad y situación administrativa de las víctimas.

Planes y programas relacionados con el trabajo forzoso. Además de las disposiciones mencionadas, hay que indicar que en los últimos años se han aprobado algunos planes y programas con objeto de abordar el problema de la trata de seres humanos de una manera más integral y sistemática, en concreto:

– Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría de Presidencia, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados. Este Protocolo también se aplica a menores extranjeros que se hallaren en situación de patente desamparo o desprotección, significadamente por padecer riesgo de sometimiento a redes de trata de seres humanos. Las disposiciones en materia de prevención de trata de seres humanos de este Protocolo son de aplicación a todos los menores extranjeros cualquiera que sea su condición.

– Instrucción 6/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, del Ministerio del Interior, 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.

– Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021, 2022 y 2023.

– Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019-2023).

Sin embargo, es de destacar que los poderes públicos no han adoptado hasta ahora ningún plan o programa de actuación referido a la trata en el ámbito laboral, ni al trabajo forzoso propiamente dicho.

Esta carencia debe ser inmediatamente solventada no sólo porque es una exigencia impuesta a nuestro Estado tras la firma del Protocolo 2014, sino también porque –en congruencia con el Plan de Acción del Gobierno para la implementación de la Agenda 2030– el trabajo forzoso no puede tener cabida en España.

Conclusiones. La trata de seres humanos ha sido objeto de atención en numerosos instrumentos, tanto internacionales como nacionales.

Por otra parte, las actuaciones relacionadas con la trata de seres humanos se han centrado de modo esencial en la trata con fines de explotación sexual.

Lo anterior ha traído como consecuencia que tanto trabajo forzoso, como la trata en el ámbito laboral, no ha recibido hasta el momento la atención necesaria, ni desde el punto de vista de su regulación, ni desde la perspectiva de la actuación de las Administraciones Públicas.

4. *Diagnóstico de las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas en España*

Realizar un diagnóstico de la situación del trabajo forzoso en España, que permita conocer el estado de situación y adoptar las medidas más adecuadas, es, sin duda, un ejercicio complejo. La ausencia en España de una base de datos centralizada, así como la falta de coordinación o transmisión de datos entre Autoridades, hace que sea muy difícil la realización de un estudio de la situación.

Análisis de los datos del Ministerio del Interior. En su Informe Global de 2020 sobre la trata de personas⁽⁶⁾, Naciones Unidas situaba la explotación laboral o trabajo forzado como la segunda finalidad más frecuente de la trata de personas. Concretamente el 38% de los casos a nivel mundial tenía esta finalidad, si bien a nivel regional, en la Europa occidental esta cifra se reduce hasta el 32%. En nuestro país, y de cara a hacer una primera aproximación al fenómeno del trabajo forzoso, debe tenerse en cuenta que

las cifras estadísticas de las que se dispone se centran en gran medida en la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso y en casos de explotación laboral.

⁽⁶⁾ Informe global sobre la trata de personas. Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito 2020.

Como se ha mencionado anteriormente, nuestro ordenamiento jurídico no recoge el trabajo forzoso como un delito autónomo, y lo vincula a una de las finalidades de la trata de personas recogidas en el artículo 177 bis del vigente Código Penal. Por ello, las cifras que facilita el Ministerio del Interior procedentes del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (en adelante CITCO), se circunscriben este ámbito.

Además, y pese a que tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil vienen llevando a cabo desde hace muchos años un enorme esfuerzo para la persecución de estos delitos y la identificación y protección de sus víctimas, los datos del Ministerio del Interior comenzaron a facilitarse en el año 2015, una vez llevado a cabo un trabajo de mejora de la información contenida en la base de datos BDTRATA que gestiona el CITCO. Esta mejora se consolidó en el año 2016, integrando datos sobre el resto de finalidades de la trata de seres humanos reconocidas en el artículo 177 bis del Código Penal, entre ellas la mendicidad o la comisión de actividades delictivas.

Según la información contenida en el último Informe de situación sobre la trata de seres humanos en España, en nuestro país la trata con fines de trabajo forzoso y la explotación laboral supusieron en 2020 el 41 % de los atestados instruidos por la Guardia Civil y la Policía Nacional, así como el 53 % de las víctimas identificadas o el 40 % de las personas detenidas. Más concretamente, en el año 2020 las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado lograron identificar a un total de 647 víctimas; de ellas noventa y nueve lo fueron por trata de seres humanos en el ámbito laboral y 548 por explotación laboral. Cinco de las víctimas eran menores de edad: Una de trata y cuatro de explotación.

Por nacionalidades, en 2020 predominan entre las víctimas de trata la hondureña, rumana y nicaragüense; y entre las de explotación predominan la marroquí, nicaragüense y española. Por lo que respecta a la incidencia por sexo, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, con una tendencia al alza del número de mujeres víctimas de trata laboral. Así hasta el año 2018 predominaba notablemente los hombres víctimas de trata laboral con una relación 80 %-20 %, para en 2019 aproximándose a la paridad con un 57 %-43 %, hasta que este último año las mujeres sobrepasen a los hombres llegando en 2020 a que dos de cada tres víctimas de trata laboral fueron mujeres. Por el contrario, en cuanto a la explotación laboral han sido los hombres los que han ido aumentando con el tiempo, llegando en 2020 a una relación de tres hombres por cada mujer explotada laboralmente.

Respecto al rango de edad de las víctimas, si tomamos en su conjunto las de trata y explotación laboral, se observa que en 2020 la franja de edad más característica es la comprendida entre los 23 a 27 años (25 %), destacando que el 73 % de las víctimas tenían menos de 38 años.

El engaño (73 %) y el abuso por su situación de necesidad o por su vulnerabilidad (72 %) han supuesto los medios más empleados a la hora de captar a las víctimas de trata con fines de trabajo forzoso.

La incidencia de los grupos y organizaciones criminales en la trata con fines de trabajo forzoso y explotación laboral es más bien escasa si atendemos al número de los mismos. En 2020 únicamente se detectaron 24 grupos u organizaciones criminales. De igual modo, el 55 % de las víctimas identificadas y el 51 % de las personas detenidas no tenían relación alguna con estructuras criminales organizadas.

Por lo que respecta a la trata de seres humanos con fines de mendicidad o de comisión de actividades delictivas, hay que remarcar que nos encontramos ante situaciones de una gran complejidad a la hora de su investigación y persecución. Son hechos sobre los que existe poca información, como es el caso de la mendicidad forzada, o que se ocultan detrás de otras actividades delictivas como los robos, los

hurtos, el tráfico de drogas o el cultivo de las mismas, en el ámbito de la trata con fines de comisión de delitos. Todo ello, además, redonda en una notable invisibilización de las víctimas y una difícil detección e identificación de las mismas.

Pese a todo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han venido realizando un notable esfuerzo en los últimos años para implementar investigaciones sobre estas otras finalidades menos conocidas de la trata de personas. Fruto de ello, durante el año 2020, en el marco de dos investigaciones policiales, fueron identificadas siete víctimas por trata de seres humanos con fines de comisión de actividades delictivas. Datos que se pueden considerar como poco significativos ya que suponen en torno al 4 % del total de víctimas de trata identificadas así como de las investigaciones finalizadas.

Respecto a las víctimas, el 70 % fueron mujeres, de nacionalidad la china, todas mayores de edad, pero con rangos de edad muy repartidos sin destacar ningún sobre otro.

Análisis de datos del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OEITSS). El ámbito competencial del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social es el administrativo conforme a lo previsto en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La función inspectora, de acuerdo con el art. 12 de dicha norma, comprende los cometidos de vigilancia y exigencia del cumplimiento de normas legales, reglamentarias y contenido de acuerdos y convenios colectivos en los siguientes ámbitos: sistema de relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social, empleo y migraciones; así como labores de asistencia técnica a empresas, trabajadores y Administraciones Públicas en los términos previstos; y de conciliación, mediación y arbitraje; por lo que la función propia de la Inspección en materia de trabajo forzoso se enmarca en la fase de detección de posibles delitos (artículos 177 bis y 311 y siguientes del Código Penal).

En este sentido, si en el curso de las actuaciones inspectoras se apreciase la posible comisión de un delito, la Inspección de trabajo remitirá al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que haya conocido y de los sujetos que pudieran resultar afectados; suspendiéndose el procedimiento administrativo sancionador en tanto no recaiga resolución judicial firme que ponga fin al proceso penal conforme al principio *non bis in idem*.

Por ello, los datos que puedan extraerse de la base de datos del OEITSS, serán los que correspondan a actuaciones en las que los funcionarios hayan constatado una situación potencialmente delictiva y remitido informe al Ministerio Fiscal por los cauces legalmente establecidos al respecto.

En cualquier caso, en el momento actual el OEITSS no puede desagregar datos sobre actuaciones inspectoras relacionadas con estos tipos delictivos, si bien se están estudiando los desarrollos y modificaciones necesarios para poder analizar los datos correspondientes próximamente.

Análisis de datos del Ministerio Fiscal. Al no estar tipificado en España el delito de trabajo forzoso en el sentido que exige el Protocolo OIT de 2014 no es posible determinar cuantitativamente el número de procesos judiciales incoados que tuvieran por objeto la investigación, persecución y castigo de esas conductas, porque estarían subsumidas en una pluralidad de delitos de imposible delimitación (delitos contra los derechos de los trabajadores, delitos de coacciones, delitos de amenazas, delitos de detenciones ilegales, etc.).

Los únicos datos específicamente vinculados con el trabajo forzoso y sometidos a riguroso seguimiento individualizado son los referentes al delito de trata de seres humanos en el ámbito laboral, mendicidad, esclavitud, servidumbre, explotación sexual, actividades ilícitas y matrimonios forzados⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ En algún caso, según la experiencia criminal europea, el matrimonio forzado se ha utilizado como medio para imponer a la víctima determinados servicios (significadamente, empleo doméstico y explotación sexual). Además, hay que tener presente que las modalidades de matrimonios forzados y actividades ilícitas fueron incorporadas al artículo 177 bis CP por la reforma de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo.

DSTSH incoadas durante los años 2013 a 2020

Años	Laboral	Mendicidad	Sexual	Act. ilícitas	Matrimonios	Órganos	Total
2013	11	6	129	=	=	0	146
2014	10	4	154	=	=	0	168
2015	15	4	74	0	3	0	96
2016	8	2	69	3	2	0	84
2017	10	4	107	2	5	1	128
2018	13	1	91	3	6	1	115
2019	27	0	148	7	1	0	183
2020	21	2	89	8	0	0	120
Total	115	23	861	23	17	2	1.039

Las 115 Diligencias de Seguimiento del Delito de Trata de Seres Humanos (DTSH) en el ámbito laboral tramitadas en el periodo 2013 a 2020 representan un 11,06 % del total de DSTSH incoadas.

El número de víctimas efectivamente reseñadas en ese periodo comprende a 269 mujeres y 488 hombres adultos procedentes de cuatro continentes⁽⁸⁾. Además, se han localizado nueve menores de edad y dos personas con severa discapacidad psíquica. Según su nacionalidad, hay que reconocer que los grupos humanos más castigados por la trata laboral son los provenientes de Rumanía, Pakistán, Portugal y Bulgaria (tanto cuantitativamente como por detectarse cada año). De tiempo en tiempo se producen episodios notables de trata en relación con nicaragüenses, rusos y marroquíes, mientras que, en relación con otras nacionalidades, la trata es de carácter ocasional.

⁽⁸⁾ De África (Angola, Gambia, Guinea Conakry, Mali, Marruecos y Senegal), de América (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana y Venezuela), de Asia (China, India, Pakistán y Vietnam) y de Europa (Bosnia, Bulgaria, España, Francia, Lituania, Moldavia, Polonia, Portugal, Rumanía, Rusia).

Prácticamente su totalidad han sido captados mediante engaño (falsas promesas de un trabajo digno y bien retribuido) y abusando de su situación de patente necesidad. Han sido trasladados a España para ser explotados en una variedad de trabajos: Significadamente en el sector agrícola de temporada (cincuenta y cinco DSTSH = 47,82 %) y empleo doméstico o cuidado de niños y ancianos (veinte DSTSH = 17,39 %), hostelería y restauración (ocho DSTSH = 6,95 %) y venta ambulante (cinco DSTH). El resto se han localizado en multitud de actividades (chofer, jardinería, industria textil, limpieza, agroturismo, recogida cartones y chatarra, construcción, granja porcina y salones de estética). Antes de la entrada en vigor de la reforma del Código Penal de 2015 (Ley 1/2015) en tres DSTH se apreciaron episodios de trata dirigidos a lograr que la víctima cometiera determinados delitos (hurto y carterismo).

Las condiciones de explotación son gravemente atentatorias contra sus derechos más elementales (privación de documentación, alojamiento indigno, ausencia de salario o salario ínfimo, aislamiento del entorno, jornadas extenuantes, vigilancia constante, etc.).

En esas DSTSH se ha estado investigando a ochenta y siete mujeres y trescientos noventa hombres procedentes de África (Marruecos y Senegal), América (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela), Asia (China, India, Pakistán, y Vietnam) y Europa (Bulgaria, España, Lituania, Moldavia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Ucrania). Parte de los investigados forman parte de grupos criminales (se han incoado un total de cuarenta y dos DSTSH con fines explotación laboral por organizaciones criminales).

Desde 2015 hasta la actualidad se han dictado catorce sentencias en procesos instruidos por delitos de trata y explotación laboral. De ellos solo tres son condenatorias y una parcialmente condenatoria. Como ocurre en la generalidad de delitos de trata, cuando los medios comisivos son extremadamente violentos con huellas –físicas y/ psíquicas– apreciables en las víctimas es factible lograr una sentencia de condena; cuando se producen abusando de la necesidad o vulnerabilidad del tratado o por medios amenazantes, es una quimera imposible de alcanzar. La víctima, por miedo, necesidad u otro imponderable, rara vez se enfrenta a los tratantes. Siempre ha prestado su consentimiento hipotéticamente libre; para los juzgadores siempre ha tenido una opción real o aceptable de someterse al abuso.

Además, como afirma la Fiscal General en la Memoria de 2019 (*vide* pág. 1263) «de la misma manera que el modo de regular la prostitución y el proxenetismo condiciona la prevención, persecución y protección de las víctimas del delito de trata con fines de explotación sexual, la manera en que el legislador tipifique las otras formas de explotación, significadamente la mal denominada «explotación laboral», condicionará el éxito de la acción mundial contra todas las manifestaciones de trata». En efecto dada la ausencia de tipificación de los delitos finales del artículo 177.1.a) bis CP y la redacción –repleta de conceptos jurídicos indeterminados– de los delitos recogidos en los artículos 311.1 y 312.2 CP es imposible lograr la efectiva persecución de esos ilícitos penales.

La trata con fines de mendicidad representa el 2,21 % del total de DSTSH. Afecta fundamentalmente a cuarenta y cuatro víctimas rumanas en veintitrés DSTSH (entre ellas doce niñas y dos niños, así como dos personas de la tercera edad), aunque también se han investigado episodios de trata en relación a búlgaros (cuatro víctimas varones) y nigerianos (tres mujeres).

En la captación se ha utilizado el engaño generalmente con falsas promesas de trabajo. La imposición de la mendicidad suele ir acompañada del empleo de violencia física y psicológica. Se ha detectado un caso en que la víctima fue privada de alimentación durante días y otro relativo a un anciano que debido a las condiciones inhumanas en las que le mantenían, dándole solo tabaco y escasa comida, sufrió un agravamiento de una patología previa que le condujo a la amputación de una de sus piernas. Las víctimas son sometidas a estrecha vigilancia, se les impone horarios abusivos, son alojadas en condiciones insalubres y hacinamiento, y por supuesto se les retira el dinero recaudado. En algún caso se les prohíbe asearse, son obligados a hurgar en los contenedores de basura, y en ocasiones a cometer hurtos y carterismo.

Por este delito se ha investigado a treinta y seis individuos –normalmente integrados en clanes familiares (veintiocho hombres y ocho mujeres, de nacionalidad rumana y búlgara, todos de etnia gitana).

La utilización de esclavos para la realización de actividades delictivas es una realidad detectada en España desde las primeras DSTSH en cualquiera de sus modalidades. Mujeres explotadas en la prostitución o víctimas de mendicidad han sido obligadas a trapichear con drogas, hurtar o cometer otra variedad de delitos. Sin embargo, tras la reforma del Código Penal de 2015, se relaciona como modalidad específica.

Desde entonces se han incoado veintitrés DSTSH con fines de distintas actividades delictivas (8 DSTSH con fines de atentados contra la propiedad, dos DSTSH para la realización de estafas, tres DSTSH para distribución y transporte de droga, una DSTSH usurpación de estado civil, ocho DSTSH para el cuidado y plantación indoor de marihuana y una cultivo ilegal de tabaco).

Se investigan veinte organizaciones criminales, entre ellos un grupo criminal bosnio, dos clanes rumanos y uno búlgaro especialmente violentos, una organización criminal china dedicada al tráfico de drogas, otra ucraniana dedicada al cultivo ilegal de tabaco en instalaciones subterráneas, así como una organización taiwanesa.

La inexistencia de un tipo penal de imposición de actividades ilícitas priva a las víctimas de la suficiente protección integral.

Datos sobre respuesta judicial. El CGPJ no hace recogida, tratamiento y análisis sistemáticos de datos sobre respuesta judicial en relación con los delitos contra los derechos de los trabajadores (explotación laboral) ni tampoco en relación con la trata de seres humanos. De este modo, los únicos datos que pueden extraerse acerca de respuesta judicial a estas materias son los procedentes del análisis de las sentencias incorporadas al Fondo Documental que publica en Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), entre las que no se incluyen las sentencias dictadas por órganos unipersonales (Juzgados de lo Penal o Juzgados de Instrucción en casos de conformidad). Estas circunstancias hacen que no resulte posible realizar un análisis cuantitativo exacto acerca de la respuesta judicial en relación con el delito de trata de seres humanos en el ámbito laboral (artículo 177 bis CP) y el delito de explotación laboral (artículo 311.1 CP).

Partiendo de las limitaciones expresadas, encontramos que hasta el año 2016 sólo consta la existencia de tres casos de condena por trata laboral, dos de ellos por la imposición de prácticas análogas a la esclavitud y una por explotación de la mendicidad ajena. Desde enero de 2016 hasta enero de 2021 se han registrado en la base de datos de jurisprudencia ciento sesenta y dos sentencias dictadas en causas por delito trata de seres humanos, de las cuales tan solo dieciocho sentencias contemplaban supuestos de trata con fines de esclavitud, servidumbre, prácticas análogas a la servidumbre o mendicidad, y dos sentencias que examinaban supuestos de trata dirigida a la comisión de actividades delictivas. De estas veinte sentencias, tan solo ocho fueron condenatorias, cuatro de ellas referidas a los dos mismos casos que se examinan en primera y segunda instancia. En definitiva, en las bases de datos de jurisprudencia del CGPJ solo se registran seis casos de condena por delito de trata de seres humanos preordenada a la imposición de trabajo o servicios forzados, esclavitud, prácticas similares a la esclavitud o servidumbre (tres casos), a la mendicidad (dos casos), o a la explotación para realizar actividades delictivas (un caso). Las restantes doce sentencias son absolutorias por falta de acreditación suficiente de los elementos del tipo.

Entre las causas de absolución debe destacarse, por estimarse particularmente relevante, que la propia redacción del tipo penal, en concreto de la finalidad primera de cuantas enumera el artículo 177 bis, apartado 1, no incluye la «*explotación laboral*» como tal, refiriéndose tan solo al trabajo forzado, a la esclavitud y la servidumbre, lo que lleva a los Tribunales a rechazar la apreciación del delito de trata de seres humanos desde el momento mismo en que la víctima afirma que realizaba el trabajo de que se tratase de manera voluntaria, con independencia de las condiciones en que dicho trabajo se llevara a cabo (en ocasiones incluso sin que conste que por el mismo se haya percibido remuneración o retribución alguna).

En cualquier caso, está claro que la respuesta judicial a la trata de seres humanos en el ámbito laboral o explotación en otras actividades humanas forzadas diferentes de la estrictamente sexual se encuentra muy lejana a las cifras que facilitan tanto el Ministerio del Interior como la Fiscalía General del Estado. El número de condenas dictadas por este delito es prácticamente anecdótico.

Durante el año 2018, sólo se encuentran en la base de datos de sentencias publicada por el CENDOJ 4 sentencias de condena por delito de explotación laboral propiamente dicho (artículo 311.1 CP), y en los cuatro casos las penas impuestas han sido desproporcionadamente bajas (dos condenas de un año de prisión, otra de dieciocho meses y una tercera de tres años y dos meses) teniendo en cuenta la gravedad de las conductas enjuiciadas (todas ellas por casos de semiesclavitud de los trabajadores y mantenimiento de los mismos en condiciones inhumanas). Esta tendencia se mantiene durante los años 2019 y 2020, periodo en que sólo encontramos 7 sentencias publicadas por el CENDOJ en las que se condene por el delito de explotación laboral previsto y penado en el artículo 311, apartado 1 del Código Penal. En estos casos las penas impuestas (muchas de ellas por conformidad) oscilan entre uno año y tres meses de prisión, salvo un caso particularmente grave en que lo juzgado era un caso de trata laboral, en el que se dicta absolución por el delito del

artículo 177 bis por la causa anteriormente expresada, y se condena por delito de explotación laboral a penas de entre cinco y siete años de prisión.

Esta disparidad entre las investigaciones iniciadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las diligencias de seguimiento de la Fiscalía General del Estado, por un lado, y los casos que se traducen efectivamente en una sentencia de condena por otro lado, pone de relieve la existencia de notables deficiencias en la persecución y castigo penal de estas conductas, que deberían analizarse y abordarse.

Se detecta que en gran parte de los casos la investigación del delito contra los derechos de los trabajadores se ha limitado a constatar que las víctimas se encuentran trabajando sin dar de alta en la Seguridad Social, pero no se profundiza en la investigación de las condiciones en que se presta ese trabajo no declarado.

Es evidente que la finalidad de persecución de estas conductas sólo se cumple con el dictado y ejecución de sentencias de condena contra aquéllos que cometan las conductas definidas como delito en las Leyes penales. No basta con reformar los tipos penales, es también necesario mejorar su aplicación (tanto de los tipos existentes como de los nuevos tipos que se quieren introducir).

Por otra parte, la falta de recopilación sistemática de datos sobre respuesta judicial frente a la trata de seres humanos y frente a la explotación laboral hace muy complicado llevar a cabo un análisis riguroso del cumplimiento de esa finalidad de persecución de las conductas relacionadas con el trabajo forzoso o las actividades humanas forzosas.

Conclusiones. Realizar un diagnóstico de la situación del trabajo forzoso en España, que permita conocer el estado de situación y adoptar las medidas más adecuadas, es, sin duda, un ejercicio complejo. La ausencia en España de una base de datos centralizada y la falta de coordinación o transmisión de datos entre Autoridades dificulta el conocimiento de la realidad.

En todo caso, el trabajo forzoso no es un fenómeno extendido en España, ni siquiera en aquellos sectores que tradicionalmente asocian un mayor riesgo de este tipo de prácticas.

Aun así, se aprecian importantes deficiencias en la respuesta penal a estas conductas, que hacen necesario el desarrollo de mecanismos adecuados de intervención y coordinación entre las instituciones y organismos implicados.

5. *¿Por qué un plan de acción?*

Porque debemos cumplir nuestros compromisos internacionales. El Protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, requiere que los Estados adopten medidas relativas a la prevención, protección e indemnización para dar efecto a la obligación de suprimir el trabajo forzoso establecida por el Convenio núm. 29.

En España, el Protocolo fue ratificado el 12 de diciembre de 2017 y ha entrado en vigor el 20 de septiembre de 2018. El artículo 1.2 del Protocolo exige que los Estados desarrollen, «en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, una política y un plan de acción nacionales a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio que prevea la adopción de medidas sistemáticas por las autoridades competentes».

En consecuencia, con este Plan de Acción para la erradicación del trabajo forzoso, se da cumplimiento a los compromisos asumidos por nuestro país al ratificar el Protocolo de 2014.

Igualmente, este Plan de Acción permite dar un paso más en el cumplimiento de la Agenda 2030, que constituye una prioridad para el conjunto de nuestro país. Abordar el trabajo forzoso y establecer los mecanismos para su erradicación supone un eje fundamental para varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como el trabajo decente, la construcción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas o la igualdad de género, por lo que este Plan permite comenzar a construir las herramientas con las que avanzar hacia el logro de estos objetivos.

Porque el trabajo forzoso no puede tener cabida en España. Este Plan de Acción no es simplemente el cumplimiento de un compromiso internacional. De hecho, otros Estados miembros que han ratificado el Protocolo no han elaborado un plan como el presente.

La elaboración de un plan de acción responde a la voluntad decidida de erradicar definitivamente las relaciones laborales obligatorias y las actividades humanas forzadas de nuestro país, lo que supone erradicar el trabajo forzoso en cuanto ataque directo a los derechos humanos y la dignidad de las personas y combatirlo como obligación moral y la necesidad de prevenir y fomentar una cultura respetuosa. El hecho de que el trabajo forzoso no sea un fenómeno extendido en España no quiere decir que no sea necesario luchar contra los casos existentes con todos los medios a nuestro alcance. Los casos existentes, aun reducidos en número, deben ser objeto del mayor reproche y, por tanto, la sociedad debe realizar el máximo esfuerzo posible por acabar con el trabajo forzoso en España. Para ello se necesita mejorar la educación, información y la sensibilización de la sociedad respecto de este tipo de conductas, reforzar las labores de detección, persecución de las mismas, aumentar las sanciones, administrativas y penales contra quienes son culpables de las mismas, proteger y asistir mejor a las víctimas.

Además, hay que tener en cuenta que la lucha contra este tipo de prácticas implica a un número significativo de organismos y departamentos de la Administración. La mejora de la coordinación de todos ellos debe constituir uno de los requisitos indispensables para reforzar la eficacia en la lucha contra el trabajo forzoso y por ello supone uno de los objetivos esenciales de este plan. Así como la esencial implicación de los agentes sociales y de las entidades especializadas, que permite aportar visión práctica sobre la realidad existente en nuestro país en el ámbito del Trabajo Forzoso.

Asimismo, no puede dejar de mencionarse que el objetivo debe ser la erradicación del trabajo forzoso dentro y fuera de nuestras fronteras. Ello implica que nuestro país debe seguir trabajando para eliminar cualquier posibilidad de estas actividades tanto en su interior como en el exterior, incluyendo el avance de mecanismos que aseguren que las actividades llevadas a cabo por entidades ubicadas o relacionadas con España estén exentas de cualquier existencia de trabajo forzoso y el fomento de relaciones basadas en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Teniéndose en cuenta en todo caso esta lucha contra el trabajo forzoso en las cadenas de suministro, supuestos de subcontratación o intermediación laboral.

Ejes básicos del Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso:

Primero. El Plan debe diferenciar, a la hora de desarrollar las medidas procedentes, entre relaciones laborales obligatorias en sentido estricto y actividades humanas forzadas comprensivas tanto de servicios constitutivos de actividades legales como ilícitas, con exclusión de los supuestos de explotación sexual (en los que concurran o no trata de seres humanos) que, tal y como se ha expuesto anteriormente son objeto de una planificación nacional diferenciada.

Segundo. Entre las medidas a adoptar se debe incluir la tipificación específica y diferenciada de los delitos finales de esclavitud, servidumbre y trabajos forzados en el sentido que proclama el Protocolo de 2014.

Tercero. Las medidas que se recogen estarán dirigidas a transponer con rigor sistemático todas las recomendaciones de la OIT adelantadas en el Protocolo de 2014 y matizadas o desarrolladas por la Recomendación núm. 203 en materia de prevención del trabajo forzoso, protección de las víctimas de trabajo forzoso, de asistencia jurídica, reparación e indemnización de las víctimas de trabajo forzoso, de control de aplicación y de cooperación internacional.

Cuarto. Uno de los ejes y principios fundamentales que han inspirado el plan de Acción es la protección a las víctimas, las diferentes acciones y políticas que conforman el plan se han formulado y diseñado con el objetivo último de mejorar la protección a las víctimas de trabajo forzoso, quienes han sido en todo momento el eje central del presente Plan de Acción.

En el ámbito de la protección del trabajador-víctima debe distinguirse entre los supuestos de trabajos forzados cuya persecución se encuentra sometida al régimen jurídico de aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de aquellos otros supuestos en que, no estando comprendidos en su ámbito de aplicación, no obstante, concurren suficientes indicadores de la existencia de una situación de dominación encuadrada en el ámbito de la esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso que exijan estructurar un sistema de protección administrativa de la víctima potencial.

6. Plan de Acción Nacional contra las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas

6.1 Finalidad, objeto y metodología del Plan de Acción. El Plan de Acción Nacional contra las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas tiene como finalidad combatir de forma efectiva y sostenida el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y manifestaciones.

En suma, el Plan de Acción constituye un instrumento para aunar los esfuerzos de quienes están implicados en la lucha contra el Trabajo Forzoso en España; propone el establecimiento de nuevos métodos y cauces de actuación, haciendo una muy especial referencia a la necesidad de fortalecer la colaboración y la coordinación entre las Administraciones Públicas, las Instituciones y la Sociedad civil; destaca el importante papel que deben jugar en ello los sindicatos, las asociaciones empresariales y las organizaciones no gubernamentales, principalmente las que trabajan con personas inmigrantes; prevé el refuerzo de la cooperación en el ámbito internacional, para mejorar la detección de los casos de explotación, acotar y conocer mejor el problema y avanzar decididamente en su prevención.

Metodología. La Mesa de Diálogo Social, en su reunión de 26 de julio de 2018, acordó la elaboración de un Plan de Acción nacional contra el trabajo forzoso (PTF): relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas, encomendando su impulso y coordinación, al entonces, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Para la elaboración de este Plan de Acción, el entonces Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, creó un grupo de trabajo con representantes de los Ministerios de Interior, Justicia, Presidencia Relaciones con las Cortes e Igualdad, Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Educación y Formación Profesional y Sanidad, Consumo y Bienestar Social, así como con representantes de la Fiscalía General del Estado y del Consejo General del Poder Judicial.

Posteriormente ante los cambios sufridos en los Ministerios participantes, los trabajos de elaboración se retomaron en junio de 2020 por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, y más concretamente, por el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En dicho momento se incluyó, además en el grupo de trabajo al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

El resultado de este grupo de trabajo se ha presentado posteriormente a los interlocutores sociales, en el marco de la mesa de diálogo social, con el objeto de que éstos pudieran efectuar las aportaciones oportunas al texto, con carácter previo a que el Plan fuera aprobado.

Posteriormente, se ha procedido a trasladar el Plan a organizaciones no gubernamentales especialistas en esta materia, con el objeto de que éstos tuvieran también la oportunidad de realizar comentarios y aportaciones al mismo.

7. Estructura del Plan de Acción

El Plan de Acción contiene cuarenta y una acciones, estructuradas en trece objetivos agrupados en cinco áreas de actuación, siguiendo el esquema previsto en el Protocolo y la Recomendación de la OIT. Para cada una de las acciones del Plan, se han definido:

– Las unidades responsables de su cumplimiento, que serán las unidades responsables del cumplimiento de cada una de las acciones, independientemente de la tipología de las mismas.

– La tipología de las medidas, dado que no todas las acciones son susceptibles de ser implementadas de forma inmediata, sino que algunas de ellas requieren de un trabajo de estudio previo o de colaboración entre los diferentes Organismos, las hemos dividido en tres tipos de acciones:

- Medidas individuales: Medidas que pueden ser directamente puestas en marcha por las diferentes unidades responsables.

- Medidas colaborativas que dan lugar a la creación de un grupo de trabajo: En el seno de dicho grupo de trabajo se deberán desarrollar los trabajos previos, que permitan realizar un estudio de la situación y un desarrollo y proyección de las diferentes medidas que deban ser implementadas.

- Medidas colaborativas, pero de cumplimiento individual: Medidas que pueden ser puestas en marcha por cada unidad responsable, pero que requieren de una cierta coordinación y colaboración entre todas las unidades implicadas.

– Unidad responsable del impulso: En el caso de las medidas colaborativas que dan lugar a un grupo de trabajo, se especifica cuál es el organismo responsable en cada caso de impulsar y liderar el grupo de trabajo.

I. Medidas de análisis y estudio del fenómeno

Tal y como ha quedado patente del estudio y diagnóstico de la situación del trabajo forzoso en España, no existe en nuestro país una única vía de obtención de datos fiable sobre los casos de trabajo forzoso. Por ello, resulta fundamental mejorar el conocimiento de la realidad del trabajo forzoso en España. Con tal fin se incluyen acciones dirigidas a cumplir tres objetivos:

- Objetivo 1. Profundizar en el conocimiento del fenómeno del trabajo forzoso y sus dimensiones

- Objetivo 2. Creación de herramientas estadísticas específicas en materia de trabajo forzoso, armonizadas en el contexto europeo

- Objetivo 3. Creación de un indicador de trabajo forzoso

II. Medidas de prevención, concienciación y formación

Comprenden un conjunto de medidas que tratan de anticiparse al riesgo de que el trabajo forzoso pueda llegar a producirse. Incluye medidas de educación, formación, información y sensibilización dirigidas tanto a la sociedad en general, especialmente las personas consideradas más vulnerables, para evitar que sean víctimas de trabajo forzoso; como de quienes las emplean; así como al funcionariado encargado de luchar contra este tipo de prácticas.

Por tanto, comprenden una pluralidad de acciones dirigidas al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Objetivo 4. Acciones dirigidas a informar y sensibilizar a la sociedad sobre el fenómeno

- Objetivo 5. Acciones de formación especializada del funcionariado y otros agentes clave

- Objetivo 6. Acciones preventivas y de apoyo para la educación más inclusiva

III. Medidas de detección, investigación y enjuiciamiento

Comprenden las medidas de naturaleza reactiva adoptadas para combatir de manera eficaz los supuestos de trabajo forzoso. Incluye acciones relativas a todas las partes

implicadas en la lucha contra el trabajo forzoso, incluidas las organizaciones empresariales y sindicales, así como las ONG. Los objetivos incluidos en este apartado son:

- Objetivo 7. Acciones para mejorar la capacidad del Organismo Autónomo Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la lucha contra las situaciones de trabajo forzoso
- Objetivo 8. Acciones para mejorar la capacidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la detección, la investigación y la lucha contra este delito
- Objetivo 9. Acciones para mejorar la capacidad del Ministerio Fiscal y de la judicatura para perseguir estas prácticas delictivas
- Objetivo 10. Establecimiento de procedimientos y protocolos de coordinación, colaboración y cooperación dirigidos a potenciar la detección temprana, mejorar la investigación y el enjuiciamiento del delito

IV. Medidas de protección y atención y asistencia a las víctimas

Incluye medidas de protección de las víctimas, así como acciones para garantizar el acceso a acciones jurídicas y de reparación, con el fin de cumplir los siguientes objetivos:

- Objetivo 11. Acciones dirigidas a mejorar la protección y la atención de las víctimas
- Objetivo 12. Acciones para fortalecer la coordinación, colaboración y cooperación con los interlocutores sociales y ONG especializadas

V. Medidas de coordinación y cooperación internacional

- Objetivo 13. Acciones dirigidas al fortalecimiento de la cooperación internacional en los supuestos de trabajo forzoso

A continuación, se pasa a detallar las medidas, objetivos y acciones en el siguiente cuadro, detallando para cada una de las acciones el plazo y el Organismo responsable de su implantación y desarrollo, tal y como prevé el artículo 1.a) de la Recomendación 203 de la OIT.

8. Duración, seguimiento y evaluación

8.1 Vigencia del Plan. El Plan tendrá una duración de tres años, período que se estima necesario para poner en marcha de forma eficiente las medidas y suficiente para valorar la eficacia de las mismas.

8.2 Seguimiento y evaluación de cumplimiento del Plan. Para la eficaz implementación del Plan se creará un Grupo de trabajo Interministerial de seguimiento, que se reunirá anualmente y tendrá las siguientes funciones:

- Coordinación de las actuaciones de la Administración que impliquen a distintos departamentos ministeriales
- Seguimiento y evaluación del desarrollo de las acciones incluidas en el Plan
- Identificación de elementos críticos y fortalezas

Este Grupo de Trabajo Interministerial será el encargado de elaborar informes de seguimiento y de evaluación final del Plan, que recoja toda la información sobre el trabajo realizado durante los tres años de vigencia del mismo. Dicho informe tendrá como objetivo servir de base para la planificación, diseño o implementación de futuras políticas públicas en materia de trabajo forzoso y trata en el ámbito laboral.

Dicho informe de evaluación final será realizado una vez finalizada la vigencia del mismo, se basará en metodologías y herramientas tanto cuantitativas como cualitativas. El objetivo fundamental del mismo será determinar el grado de cumplimiento de los

diferentes objetivos y acciones incluidas en este Plan y su grado de eficacia e implementación en la erradicación del trabajo forzoso. Dichos niveles evaluativos serán definidos en el momento de evaluar el Plan en base a criterios como, el nivel de implementación, los resultados obtenidos, la eficiencia, la relevancia, el impacto o el enfoque de género.

Todo ello, sin perjuicio, de que, para determinadas acciones concretas, en base a su naturaleza o importancia en el conjunto del Plan de Acción, el grupo de trabajo pueda acordar fijar indicadores de seguimiento específicos que permitan establecer un seguimiento más estrecho del grado de cumplimiento de dichas acciones.

El Grupo Interministerial estará presidido por el OEITSS, en concreto, por el Delegado Nacional contra el Trabajo Forzoso, puesto que ocupará el Director del OEITSS. El citado grupo interministerial estará constituido por representantes de los siguientes Departamentos:

- Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES).
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM).
- Ministerio del Interior (MINT).
- Ministerio de Justicia (MJU).
- Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).
- Fiscalía General del Estado (FGE).
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC).
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Ministerio de Igualdad (MIGUALDAD).
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP).
- Ministerio de Hacienda (MH).

Una vez que se constituya este grupo interministerial, se definirán, en el seno del mismo, sus normas de constitución y funcionamiento. El grupo se reunirá, al menos una vez al año.

Además, el proceso de evaluación y seguimiento del Plan de Acción Nacional deberá permitir la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como de las entidades especializadas en la lucha contra el trabajo forzoso, en la forma que se determine.

Al finalizar la vigencia de este Plan de Acción, el Gobierno presentará un informe dirigido a verificar el grado de ejecución de las medidas previstas en este Plan, así como a valorar su eficacia. Para el desarrollo de esta evaluación, se partirá de la recopilación y análisis de datos estadísticos fiables, imparciales y detallados sobre el trabajo forzoso.

Dotación económica. Para el cumplimiento de los objetivos recogidos en este Plan y la consecución de los resultados perseguidos, cada Organismo destinará la dotación económica que resulte necesaria, conforme a las medidas previstas en las líneas de acción que se enmarquen dentro de su ámbito de competencias.

Todos los compromisos que se derivan de la aplicación de este Plan de Acción quedan condicionados a las disponibilidades presupuestarias existentes en el ejercicio en curso y en los ejercicios siguientes, de acuerdo con la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno. En caso de actuaciones para las que resulten competentes las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, lo recogido en este plan tendrá carácter potestativo.

9. *Plan de Acción Nacional contra las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas*

Área I. Medidas de análisis y estudio del fenómeno

Objetivo 1. Profundizar en el conocimiento del fenómeno del trabajo forzoso y sus dimensiones

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
1	Realización de análisis y estudios conjuntos, teniendo en cuenta la perspectiva de género así como una perspectiva específica en relación a los menores de edad y, cuando sean procedentes, otras perspectivas complementarias (diversidad sexual, de género, nacionalidad, etnia), por los órganos afectados en la persecución de este tipo de conductas que permitan establecer patrones de comportamiento sobre los «modus operandi» de las organizaciones criminales dedicadas al trabajo forzoso, proporcionando una fuente importante de conocimiento, tanto para el desarrollo de posteriores investigaciones, como para la detección de estos supuestos mediante el cruce masivo de datos.	FGE. MITES. MISSM. MJU. CGPJ. MINT. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Igualdad.	Medida colaborativa: creación grupo de trabajo.	MITES.

Objetivo 2. Creación de herramientas estadísticas específicas en materia de trabajo forzoso, armonizadas en el contexto europeo⁽¹⁾

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
2	Integración de la información estadística y estratégica del Ministerio del Interior sobre actuaciones contra las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas y creación de datos de inteligencia específicos, incluyendo aquellas vinculadas a la trata de seres humanos, en el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) y fomento de la integración de los datos con las Policías Autonómicas	MINT.	Medida individual.	MINT.
3	Mejora del Sistema de información del OEITSS en los casos de detección de supuestos de trabajo forzoso.	MITES.	Medida individual.	MITES.
4	Instaurar un sistema de seguimiento sobre el trabajo forzoso en la FGE.	FGE.	Medida individual.	FGE.
5	Mejora del servicio de documentación judicial en orden a la información y estadística sobre respuesta judicial frente el trabajo forzoso.	CGPJ.	Medida individual.	CGPJ.
6	Mejora de los sistemas de información de otros centros Directivos competentes, que, en cualquier caso, deberán recabar datos teniendo en cuenta la perspectiva de género y, cuando sea procedente, otras perspectivas (diversidad sexual y de género, diversidad nacional o étnica), de forma que permitan determinar cómo las formas de relaciones laborales obligatorias y actividades humanas forzadas afectan a mujeres y hombres, así como a las personas LGTBI y a los distintos grupos poblacionales existentes en España.	Todos.	Medida a cumplir de forma individual por cada uno de los Departamentos.	Todos.

⁽¹⁾ En tanto no se apruebe una reforma del código penal que incluya el delito de trabajo forzoso, deberá entenderse que todas las actuaciones en este sentido se circunscriben al artículo 177bis (trata con fines de imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad, así como a la trata con fines de explotación para realizar actividades delictivas) y a los delitos de explotación laboral contemplados en el artículo 311 y ss.

Objetivo 3. Creación de un indicador/indicadores de trabajo forzoso

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
7	Establecer un sistema estructurado de indicadores de las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas. Análisis de una posible diferenciación sectorial.	FGE. MINT. MITES.	Medida colaborativa: creación grupo de trabajo.	MITES.

Área II. Medidas de prevención, concienciación y formación

Objetivo 4. Acciones dirigidas a informar y sensibilizar a la sociedad sobre el fenómeno

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
8	Elaboración de campañas de información dirigidas a quienes emplean, así como a las trabajadoras y trabajadores, incidiendo en los sectores o ámbitos, en los que por sus características, tiene una mayor incidencia el trabajo forzoso o donde existe un riesgo potencial de su presencia, así como colaboración con los interlocutores sociales, organizaciones no gubernamentales, etc., en la difusión de dicha información y en la divulgación de los derechos básicos de las personas inmigrantes que trabajen en España y también en el caso de emigrantes españoles a través de Misiones Diplomáticas o Consulares y/o Consejerías de Trabajo. Estudio de la posible incorporación de dichas actividades en la convocatoria de subvenciones para la realización de actividades de divulgación, promoción y defensa de los derechos humanos y de Cooperación Internacional al Desarrollo.	MITES. MISSM. MINT. MAEUEC.	Medida colaborativa: creación de Grupo de Trabajo.	MITES.
9	Realización de campaña de divulgación y sensibilización con materiales elaborados, así como, Conmemoración del día 2 de diciembre como Día internacional de abolición de la esclavitud.	Todos.	Medida a cumplir de forma individual por cada uno de los Departamentos.	Todos.

Objetivo 5. Acciones de formación especializada del funcionariado y otros agentes clave

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
10	Impartición de cursos de especialización para todo el personal de la Administración, incluido el personal destinado en el exterior, implicado en el proceso de lucha contra las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas, que permita obtener una visión completa y general de todo el proceso, mejorando la eficacia en la actuación desarrollada, así como la revisión y actualización de todos los contenidos de los planes y programas formativos. Se fomentará la colaboración entre los diferentes Departamentos en la impartición de dichos cursos de especialización, contándose también con entidades especializadas.	Todos.	Medida a cumplir de forma individual por cada uno de los Departamentos.	Todos.
11	Organización de Jornadas de análisis conjunto de las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas, contando también con entidades especializadas.	Todos.	Medida colaborativa.	MITES.

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
12	Promoción de la formación de agentes clave de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en relación con las relaciones laborales obligatorias y las actividades humanas forzadas.	MITES. MINT. FGE.	Medida colaborativa.	MITES.

Objetivo 6. Acciones preventivas y de apoyo para la educación más inclusiva

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
13	<p>Con el objeto de lograr una educación más inclusiva, se realizarán las siguientes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ofrecer más oportunidades educativas al alumnado con dificultades personales o sociales mediante el desarrollo e implementación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. La reforma, su desarrollo normativo, así como las actuaciones que se deriven del mismo estarán orientados a conseguir una educación más inclusiva. – Programa de Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo en centros de especial complejidad educativa (Programa #PROA+). Este Programa de cooperación territorial, tiene como eje fundamental la reducción y prevención del fracaso escolar y del abandono escolar temprano mediante el apoyo a centros educativos de entornos socioeconómicos vulnerables, intervenciones específicas dirigidas a alumnas y alumnos que están en situación de especial vulnerabilidad (tales como el alumnado inmigrante, con necesidades especiales de apoyo educativo u otros), así como el fortalecimiento formativo del profesorado para capacitarles en la respuesta educativa a la diversidad de necesidades educativas. – Medidas de educación más inclusiva en el ámbito de la formación profesional para la mejora de oportunidades educativas, formativas y de empleo. Entre otras el desarrollo de la Formación Profesional Dual, la promoción de la modalidad en línea de la formación profesional, el acceso a la oferta modular de la formación profesional y el impulso de los procedimientos de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral que permitan aumentar la empleabilidad y oportunidades de mejora de las condiciones sociolaborales de las personas con menos cualificación profesional. 	MEFP.	Medida individual.	MEFP.
14	Inclusión de información/formación referida al trabajo forzoso y trata de seres humanos en el marco del respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia y a la igualdad entre hombres y mujeres.	MEFP	Medida individual.	MEFP

Área III. Medidas de detección, investigación y enjuiciamiento

Objetivo 7. Acciones para mejorar la eficacia del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la lucha contra las situaciones de trabajo forzoso

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
15	Puesta a disposición de modelos de denuncia ante el OEITSS en aquellos idiomas de la ciudadanía que con mayor frecuencia es víctima de situaciones de relaciones laborales obligatorias u otras actividades humanas forzadas.	MITES.	Medida individual.	MITES.

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
16	Designación del funcionariado especializado en la lucha contra el trabajo forzoso en cada una de las Inspecciones provinciales de Trabajo y Seguridad Social y elaboración de una guía operativa del OEITSS para mejorar los procedimientos de inspección en la lucha contra el trabajo forzoso.	MITES.	Medida individual.	MITES.
17	Refuerzo de la actividad inspectora en aquellas zonas geográficas o sectores, en las que por las características de la actividad productiva pueda darse una mayor presencia de trabajo forzoso, incluyendo el trabajo doméstico, con salvaguarda del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio.	MITES. MINT.	Medida colaborativa.	MITES. MINT.

Objetivo 8. Acciones para mejorar la capacidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la detección, la investigación y la lucha contra este delito

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
18	Planificación e intensificación de las inspecciones administrativas en lugares y sectores en los que exista un mayor riesgo potencial de la existencia de trabajo forzoso.	MINT. MITES.	Medida colaborativa.	MINT. MITES.
19	Elaboración de códigos de buenas prácticas en materia de detección e investigación de los supuestos de trabajo forzoso.	MINT.	Medida individual.	MINT.
20	Fomento de la investigación financiera y patrimonial en los delitos relacionados con el trabajo forzoso, con la debida coordinación, cuando proceda, con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).	MINT. MJUS. FGE. MH.	Medida colaborativa.	MINT.
21	Impulso de la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías autonómicas encargadas de la investigación de las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas y de la identificación de posibles víctimas.	MINT. CC.AA.	Medida colaborativa.	MINT.

Objetivo 9. Acciones para mejorar la capacidad del Ministerio Fiscal y los Jueces y Tribunales para perseguir estas prácticas delictivas

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
22	Tipificación en el Código Penal como delitos diferenciados, la esclavitud, la servidumbre, el delito de trabajo forzoso. Estudio de la posible inclusión de la «explotación laboral» entre las finalidades previstas en el apartado 1 del artículo 177 bis del Código Penal para el delito de trata de seres humanos.	FGE. MJU. CGPJ. MITES.	Medida colaborativa.	MJU.
23	Actualización de la redacción de los delitos contra los derechos de los trabajadores en el Código Penal. Incluyendo el estudio del establecimiento de un régimen de subtipos cualificados o agravados en base a: a) La explotación fundada en la discriminación de las mujeres y, b) La explotación de inmigrantes en situación administrativa irregular («migrantes sin papeles») c) La situación de especial vulnerabilidad de la persona	FGE. MJU. CGPJ. MITES.	Medida colaborativa.	MJU.

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
24	Introducción de un tratamiento específico de la responsabilidad de las personas jurídicas en la contratación y en la subcontratación de personas sometidas a trabajos forzados, en el Código Penal.	FGE. MJU. CGPJ. MITES.	Medida colaborativa.	MJU.
25	Elaboración de una Circular por la FGE de unificación de criterios, especialmente en relación con las personas jurídicas o físicas que actúen como intermediarias y agencias clandestinas de colocación, que incluya un análisis de la responsabilidad penal de las empresas receptoras de servicios que se desatiendan de cualquier comprobación de las condiciones que tales intermediarias imponen a las y los trabajadores.	FGE.	Medida individual.	FGE.
26	Elaboración de guías de buenas prácticas o criterios de actuación judicial en materia de explotación laboral, trabajo forzoso y actividades humanas forzadas, que incluya el análisis de la jurisprudencia relativa al uso de herramientas procesales tales como la prueba preconstituida que puedan contribuir a mejorar la investigación judicial de estos fenómenos delictivos.	CGPJ.	Medida individual.	CGPJ.

Objetivo 10. Establecimiento de procedimientos y protocolos de coordinación dirigidos a potenciar la detección temprana, mejorar la investigación y su enjuiciamiento

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
27	Elaboración de Protocolos de Coordinación de la Fiscalía General del Estado con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.	FGE. MINT.	Medida colaborativa.	FGE. MINT.
28	Elaboración de un nuevo convenio de colaboración entre los Ministerios de Interior y de Trabajo y Economía Social con el objetivo de reforzar la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de lucha contra el Trabajo Forzoso, que permita la mejora de la coordinación entre las FCSE y el OEITSS para detectar y combatir las relaciones laborales obligatorias y otras Actividades Humanas Forzadas, incluyendo la potenciación de grupos operativos mixtos Policía Judicial-Inspección de Trabajo.	MINT. MITES.	Medida colaborativa.	MINT. MITES.
29	Mejora de la coordinación entre la Fiscalía General del Estado y el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la mejora y eficacia en el desarrollo de los procedimientos que pueden dar lugar a un procedimiento penal por este tipo de conductas, mediante la suscripción de un Convenio.	FGE. MITES.	Medida colaborativa.	FGE. MITES.
30	Mejora de la coordinación entre el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los Juzgados y Tribunales, en los casos en los que sea requerida dicha colaboración para la optimización de la investigación penal de este tipo de conductas	CGPJ. MITES.	Medida colaborativa.	CGPJ. MITES.
31	Potenciar la interoperatividad de las bases con los Ministerios y Departamentos competentes, que permitan obtener mayor información e indicios sobre la posible existencia de redes organizadas en el ámbito del trabajo forzoso.	MITES. FGE. MINT. MH.	Medida colaborativa: creación de un grupo de trabajo.	MITES.
32	Mejora de la detección de posibles supuestos de relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas, mediante la colaboración con las organizaciones especializadas en las condiciones establecidas en la Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad y con los interlocutores sociales.	MINT. FGE. MITES.	Medida colaborativa.	MINT.

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
33	Mantenimiento de los criterios de identificación biométricos en la expedición y verificación de visados y permisos de residencia, ya existentes.	MAEUEC.	Medida individual.	MAEUEC.
34	Estudio de posibles vías de colaboración entre la Administración General del Estado y las organizaciones empresariales y sindicales con el fin de adoptar medidas conjuntas de erradicación de las relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas.	MITES.	Medida individual.	MITES.

Área IV. Medidas de protección y apoyo a las víctimas

Objetivo 11. Acciones dirigidas a mejorar la protección y atención de las víctimas

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
35	<p>Realización de un diagnóstico de la situación sobre el sistema de protección y atención a las víctimas de relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas, así como las víctimas de explotación laboral, teniendo especialmente en cuenta la diferenciación entre víctimas de trata y de explotación en el ámbito del proceso penal y potenciales víctimas de trata y explotación identificadas en el ámbito administrativo, así como introduciendo una perspectiva de género y edad, y teniendo también en cuenta la diversidad de perfiles de las víctimas.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Creación de los dispositivos y organización necesarios para configurar una red de protección y asistencia a todas las víctimas. – Introducción en la normativa de un sistema de protección para las víctimas en situación administrativa irregular. – Definición de las acciones y medidas a implantar, en materia de atención a las víctimas. 	Todos.	Medida colaborativa: Creación de una grupo de trabajo.	Ministerio de derechos sociales y agenda 2030.

Objetivo 12. Acciones para fortalecer la coordinación con los interlocutores sociales y ONG especializadas

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
36	<p>Definición y estudio del sistema de participación y posibles vías de colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones sin ánimo de lucro, en materia de lucha contra las relaciones laborales obligatorias y otras Actividades Humanas Forzadas con organizaciones especializadas.</p> <p>Con especial énfasis en la mejora de la detección de posibles supuestos de relaciones laborales obligatorias y otras Actividades Humanas Forzadas, mediante la colaboración de las organizaciones especializadas en las condiciones establecidas en la Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad y con los interlocutores sociales.</p>	MITES. MISSM. MINT.	Medida colaborativa.	MITES.

Área V. Medidas de coordinación y cooperación internacional

Objetivo 13. Acciones dirigidas al fortalecimiento de la cooperación internacional en los supuestos de trabajo forzoso

Número	Acción	Unidades responsables	Tipología de la medida	Unidad responsable del impulso
37	Intensificar las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de cooperación internacional, en especial, con países de origen de las víctimas.	MINT.	Medida individual.	MINT.
38	Fomento de la coordinación internacional a través de las Representaciones Permanentes de España, la red de Consejerías, Agregadurías y oficinas de enlace en el extranjero.	MITES. MISSM. MINT. MAEUEC. MJU.	Medida colaborativa.	MITES. MISSM. MINT. MAEUEC. MJU.
39	Refuerzo de la cooperación internacional a través de INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, IBER-RED, EUROMED y Asociación Iberoamericana de Ministerios públicos y la Autoridad Laboral Europea con el fin de dar una respuesta operativa coordinada en las acciones contra las redes internacionales y perseguir eficazmente las conductas dirigidas a reclutar personas en España con el objetivo de someterlas a relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas en el exterior.	FGE. MINT. MJU. CGPJ.	Medida colaborativa.	FGE. MINT. MJU. CGPJ.
40	Agilización de la cooperación entre la Inspección de Trabajo, las FCSE y la FGE por un lado y las autoridades análogas encargadas de la persecución de estas conductas en países extracomunitarios por otro, facilitando la prestación de ayuda judicial mutua y la ejecución de peticiones de extradición. Todo ello sin perjuicio de los mecanismos de auxilio judicial directo entre los países de la UE y de las campañas informativas de carácter preventivo a realizar en origen.	MJU. MITES. MINT.	Medida colaborativa.	MJU.
41	Identificación de los países con mayores tasas de inmigrantes en España y de origen prioritarios de personas víctimas de trabajo forzoso, con el objetivo de: <ul style="list-style-type: none"> - Por un lado, impulso de la firma de convenios y proyectos por los actores de la cooperación española, que incluyan programas de retorno asistido con la participación de las instituciones nacionales e internacionales y de ONG para impedir que la víctima pueda volver a serlo. - Por otro lado, realización de campañas informativas en colaboración con los Consulados y Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, especialmente en los procedimientos de contratación en origen dirigidas a prevenir situaciones de trabajo forzoso y prácticas abusivas. - Así como, la inclusión de un apartado específico dirigido a prevenir situaciones de relaciones laborales obligatorias y otras Actividades Humanas Forzadas, en las entrevistas que se realicen en los Consulados a personas contratadas en origen para realizar cualquier trabajo en España 	MAEUEC. MISSM.	Medida colaborativa.	MISSM.