



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 6 de diciembre de 2016
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	2 de diciembre de 2016
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2016) 719 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO que evalúa la incidencia de la legislación nacional vigente que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos, en la prevención de la trata de seres humanos, de conformidad con el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2011/36/UE

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2016) 719 final.

Adj.: COM(2016) 719 final

Bruselas, 2.12.2016
COM(2016) 719 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

que evalúa la incidencia de la legislación nacional vigente que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos, en la prevención de la trata de seres humanos, de conformidad con el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2011/36/UE

1. Contexto y finalidad

El presente informe responde al requisito previsto en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2011/36/UE 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, según el cual: «A más tardar el 6 de abril de 2016, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación de la incidencia de la legislación nacional vigente que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos, en la prevención de la trata de seres humanos, acompañado, si es necesario, de las propuestas oportunas».

La tipificación penal del uso de servicios de las víctimas de la trata de seres humanos se contempla en el artículo 18 (titulado «Prevención»), apartados 1 y 4, de la Directiva 2011/36/UE que dispone lo siguiente: «1. Los Estados miembros adoptarán medidas apropiadas, como la educación y la formación, para desalentar y disminuir la demanda, que es el factor que favorece todas las formas de explotación relacionadas con la trata de seres humanos. [...] 4. Con objeto de hacer más eficaz la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos desalentando la demanda, los Estados miembros estudiarán la adopción de medidas para **tipificar penalmente el uso de servicios** que son objeto de explotación a los que se hace referencia en el artículo 2, **a sabiendas de que la persona es víctima** de una de las infracciones contempladas en dicho artículo».

El presente informe describe la legislación nacional vigente que tipifica el uso de servicios de las víctimas de la trata de seres humanos, así como una evaluación de la incidencia de tales medidas legislativas. Trasciende del ámbito de aplicación del artículo 23, apartado 2, examinar otras medidas no legislativas que puedan existir a escala nacional o medidas legislativas que no se refieran a la tipificación del uso de servicios de las víctimas de la trata de seres humanos. Conviene señalar que el presente informe no tiene por objeto evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva 2011/36/UE. Ha de entenderse en relación con el «Informe de evaluación de la medida en que los Estados miembros han adoptado las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, de conformidad con su artículo 23, apartado 1» [COM(2016) 722]. Asimismo, tiene en cuenta el primer Informe de la Comisión sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas (en lo sucesivo, «el Informe sobre los progresos realizados»).

Con vistas a la elaboración del presente informe, la Comisión empleó la información facilitada por los Estados miembros a través de un cuestionario enviado en mayo de 2016 y celebró consultas con la sociedad civil mediante la Plataforma de la Sociedad Civil de la UE contra la trata de seres humanos¹, así como mediante el Grupo de expertos en la trata de seres humanos² creado por la Comisión Europea.

¹ Para más información, véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2016) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas», COM(2016) 267 final.

² Decisión 2011/502/UE de la Comisión, de 10 de agosto de 2011, por la que se crea el Grupo de expertos en la trata de seres humanos y se deroga la Decisión 2007/675/CE.

2. Legislación nacional vigente que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos

2.1. *Resumen de las respuestas*

El análisis que figura a continuación se basa en las respuestas dadas por los Estados miembros. La Comisión no puede excluir la posibilidad de que existan otras disposiciones nacionales o se hayan introducido modificaciones. A efectos del análisis, la Comisión pidió a los Estados miembros que informaran sobre la «Legislación nacional vigente que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos; las personas concretas a las que se sanciona; si se contempla la tipificación de todas las formas de explotación; si la legislación exige demostrar el elemento de conocimiento de que la persona es víctima de la trata de seres humanos y cómo afecta este requisito a la aplicabilidad de la legislación; las medidas adoptadas para asegurar que la población conozca la legislación a fin de garantizar una mejor aplicación de la misma; los datos estadísticos disponibles sobre los enjuiciamientos y condenas y sobre los obstáculos encontrados; en caso de no disponer de legislación nacional vigente en este ámbito, los motivos y las alternativas existentes para dar cumplimiento a la obligación de estudiar la tipificación; el método de evaluación de la incidencia de dicha legislación y si tienen alguna sugerencia al respecto; los procesos de consulta previstos; y si han encargado alguna evaluación o estudio sobre tal legislación».

De entrada, cabe destacar que los Estados miembros no explicaban en la información facilitada cómo habían dado cumplimiento a la obligación jurídica de **estudiar** la posibilidad de imponer sanciones a los usuarios de servicios de las víctimas prevista en el artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2011/36/UE.

Del análisis de las respuestas de los Estados miembros se desprende que, en el momento de la elaboración del presente informe, hay **10 Estados miembros que han tipificado penalmente el uso de servicios que son objeto de todas las formas de explotación de las víctimas de la trata de seres humanos y 15 Estados miembros solo han introducido una tipificación limitada y selectiva del uso de servicios de las víctimas de la trata de seres humanos.**

En particular:

1) Estados miembros que han tipificado penalmente todas las formas de explotación (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI y UK)

Un total de 10 Estados miembros declararon que disponen de legislación nacional vigente que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos (**BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI y UK**³) y que abarca todas las formas de explotación.

BG informó a la Comisión de que, con arreglo al artículo 159 *quater* del Código Penal de Bulgaria, toda persona física que utilice a una víctima de la trata de seres humanos con fines de libertinaje, trabajos forzados, mendicidad o extracción de órganos, tejidos, células o fluidos corporales, o que mantenga a dicha víctima bajo sometimiento efectivo sin el consentimiento de esta, será castigada con pena privativa de libertad de tres a 10 años y con una multa de 10 000 a 20 000 levas. **HR** cuenta con una disposición similar, pero va más allá, ya que impone las mismas penas tanto a las

³ **UK** comunicó a la Comisión que Inglaterra y Gales disponen de medidas vigentes con respecto a la trata de seres humanos, aunque Escocia carece de este tipo de medidas y las adoptadas por Irlanda del Norte se refieren únicamente a la trata con fines de explotación sexual.

personas que utilizan a sabiendas a una víctima de la trata de seres humanos o sus servicios como a los acusados de cometer el delito de trata de seres humanos. **CY** comunicó que el artículo 17 de la Ley 60(I)/2014 dispone que toda persona que pueda presumir razonablemente que la mano de obra o los servicios que utiliza son proporcionados por una víctima de la trata de seres humanos habrá cometido un delito en virtud de la legislación en materia de lucha contra la trata de seres humanos. **EL** introdujo disposiciones legislativas nacionales a este respecto en 2013 mediante la Ley 4198/2013, que impone sanciones a las personas que, a sabiendas, aceptan la mano de obra de una víctima de la trata de seres humanos, así como a aquellos que, a sabiendas, mantienen relaciones sexuales con una víctima de la trata de seres humanos. **LT** declaró que, en virtud del artículo 147-2 del Código Penal, toda persona que utilice servicios prestados por víctimas de la trata de seres humanos y que supiera o debiera haber sabido que eran víctimas será castigada con una multa o una pena privativa de libertad. Conviene señalar que una persona que cometa dicho acto y después informe voluntariamente de ello a las fuerzas o cuerpos de seguridad y coopere de forma activa antes de ser declarada sospechosa podrá quedar exenta de responsabilidad penal. Además, las personas jurídicas también pueden incurrir en responsabilidad por tales actos. **MT** informó a la Comisión de que toda persona que participe en servicios o trabajos o utilice servicios o trabajos a sabiendas de que la persona que los ofrece ha sido víctima de la trata de seres humanos habrá cometido un delito e incurrirá en responsabilidad, so pena de prisión de 18 meses a cinco años. En **PT** y **SI** existen disposiciones similares que imponen una pena de prisión de hasta tres años y una multa. **RO** informó a la Comisión de que, en virtud del artículo 216 del Código Penal de Rumanía, será penalizada toda persona distinta del tratante de seres humanos que haga uso de los servicios especificados en el artículo 182 del Código Penal (sobre la explotación) a sabiendas de que tales servicios son prestados por una víctima de la trata de seres humanos.

2) Estados miembros que han introducido una tipificación limitada y selectiva del uso de servicios de las víctimas de la trata de seres humanos⁴

Un total de **14** Estados miembros carecen de disposiciones legislativas nacionales explícitas que tipifiquen penalmente el uso de servicios que son objeto de toda forma de explotación de las víctimas de la trata de seres humanos (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL y SK**). Sin embargo, algunos de ellos (**FI, IE y SE**) han adoptado legislación sobre la utilización de las víctimas de la trata de seres humanos únicamente con respecto a determinadas formas de explotación. En particular, **FI** e **IE** han declarado que su legislación nacional vigente en este ámbito se limita a la utilización de las víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. **SE** ha informado de que, si bien carece de disposiciones específicas que tipifiquen como delito el uso de los servicios de las víctimas de la trata de seres humanos, aplica disposiciones al amparo de la ley por la que se prohíbe la compra de servicios sexuales, en la que cabe incluir el uso de los servicios prestados por las víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Entre los Estados miembros que no han introducido disposiciones explícitas, según la información facilitada por estos, en algunos casos se podría recurrir a las disposiciones relativas a los delitos sexuales o a la explotación sexual de menores (por ejemplo, **IT, ES, NL y BE**). Aunque **IT** carece de disposiciones explícitas, declara haber tipificado penalmente en el artículo 603 *bis* de su Código Penal la intermediación ilícita y la explotación laboral en general. En cuanto a **AT**, también carece de disposiciones explícitas sobre las víctimas de la trata de seres humanos, pero recientemente ha

⁴ **FI, IE y SE** solo con respecto a la trata con fines de explotación sexual y **AT, BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LX, NL, PL y SK** solo en el contexto de la Directiva sobre sanciones a los empleadores.

introducido una disposición sobre las relaciones sexuales forzadas mediante la explotación de una situación de apuro o con intimidación.

Por otra parte, algunos Estados miembros declaran disponer únicamente de medidas que transponen y aplican la **Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular**⁵ (denominada «Directiva sobre sanciones a los empleadores») (por ejemplo, PL o HU). A este respecto, la **Comunicación sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009**, señala que, en general, los Estados miembros han tipificado como delitos el empleo ilegal en todas las circunstancias mencionadas en el artículo 9 (incluidas aquellas situaciones en que el empleador sepa que el trabajador es víctima de la trata de seres humanos). Con arreglo a dicha Comunicación, CZ y ES no sancionan específicamente el empleo ilegal en «situaciones en que el empleador sepa que el trabajador es víctima de la trata de seres humanos»⁶.

No obstante, conviene señalar que el ámbito de aplicación personal de la **Directiva 2009/52/CE se limita exclusivamente a los nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular en la UE**. Por tanto, no comprende las víctimas de la trata de seres humanos que sean nacionales de la UE o nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE. Además, si bien la Directiva se aplica a situaciones de empleo dependiente⁷, no engloba los casos en los que las víctimas trabajan por cuenta propia ni aquellos en los que el usuario no se corresponde con el empleador. Por consiguiente, la tipificación contemplada en la **Directiva 2009/52/CE se ajusta a su objeto y ámbito de aplicación, que resulta limitado e insuficiente** con vistas a abordar todas las situaciones de la trata de seres humanos. Aun así, constituye un buen ejemplo de medidas que podrían aplicarse en este sentido para seguir desarrollando y consolidando el marco jurídico de la lucha contra la trata de seres humanos.

3) Alternativas ante la ausencia de tipificación

Como ya se ha mencionado anteriormente, en virtud del artículo 18, apartado 4, de la Directiva, los Estados miembros tienen la obligación de, al menos, estudiar la posibilidad de imponer de sanciones a los usuarios de los servicios de una persona a sabiendas de que es víctima de la trata de seres humanos. Sin embargo, los Estados miembros proporcionaron escasa información a la Comisión sobre las alternativas aplicables en caso de no existir tales disposiciones nacionales. De las respuestas a los cuestionarios se desprende que solo NL y ES facilitaron información a este respecto. NL mencionó campañas de información sobre la denuncia anónima de delitos, sensibilización y publicidad acerca del enjuiciamiento de casos de abusos sexuales de menores en los que se haya recurrido al pago de servicios, y convenios con sectores empresariales sobre el

⁵ Directiva 2009/52/CE por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&lang1=ES>).

⁶ Habida cuenta del tiempo transcurrido desde la adopción de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, no se puede descartar la posibilidad de que mientras tanto se haya adoptado legislación pertinente. Para más información, véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas en materia de sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, COM(2014) 286 final.

⁷ Por «empleo» se entiende el ejercicio de actividades que abarquen cualquier tipo de trabajo u obra regulado por el Derecho nacional o la práctica establecida, por cuenta o bajo la dirección o supervisión de un empleador [artículo 2, letra c), de la Directiva 2009/52/CE]; en el preámbulo se especifica que dicha definición es independiente de la relación jurídica de que se trate (considerando 7).

fomento del respeto de los derechos humanos. **ES** declaró que, pese a carecer de disposiciones explícitas que tipifiquen penalmente la utilización de los servicios sexuales de una víctima de la trata de seres humanos, cuando exista conocimiento de la situación de vulnerabilidad de la víctima, cualquier acto de este tipo podría considerarse un delito contra la libertad e integridad sexuales de una persona, en cuyo caso serían aplicables los artículos correspondientes del Código Penal.

4) *Evaluaciones*

Un reducido número de Estados miembros afirmaron haber encargado **evaluaciones** de dicha legislación o estudios pertinentes (por ejemplo, **FI** y **SE**). **SE** informó a la Comisión de que en 2010 se publicó el informe de investigación sobre la prohibición de la compra de servicios sexuales. Entre las principales conclusiones de dicho informe figuran las siguientes: a) se había reducido a la mitad la prostitución callejera; b) internet se había convertido en un nuevo escenario para la prostitución; c) la prohibición de la compra de servicios sexuales había servido para luchar contra la delincuencia organizada; y d) había aumentado el respaldo público a la prohibición. Asimismo, se prevé llevar a cabo una investigación en materia de lucha contra la trata de seres humanos, que evaluará la aplicación de la disposición penal relativa a la trata de seres humanos y examinará los métodos de investigación y tramitación policiales de los asuntos relacionados con la trata.

FI encargó un estudio a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo sobre la denominada tipificación parcial de la compra de servicios sexuales de prostitutas por cuenta ajena y víctimas de la trata de seres humanos, que había sentado jurisprudencia. Dicho estudio concluyó que el principal problema ligado a la aplicación de la ley era que se habían detectado, investigado, enjuiciado y sancionado muy pocos casos de abusos a víctimas del comercio sexual. Se señaló como problemática la exigencia de intención dolosa en la tipificación parcial de la compra de servicios sexuales. El informe afirmaba que la situación favorecía a los compradores de servicios sexuales que evitaban conocer la situación de la prostituta, pero estaban muy familiarizados con el contenido de la ley. Los autores del estudio propusieron la plena tipificación de la compra de servicios sexuales. A raíz de este informe, el Gobierno propuso modificar la tipificación del delito a fin de incluir la negligencia del usuario⁸.

UK (Irlanda del Norte) tiene prevista una evaluación para 2018 y declaró que **Escocia** había encargado un estudio sobre el asunto en el marco del examen de la Ley sobre la trata de seres humanos y la explotación (2015).

En líneas generales, los **datos estadísticos** proporcionados a la Comisión por todos los Estados miembros son escasos y el número de enjuiciamientos y condenas comunicados es reducido. Asimismo, cabe dudar de que existan datos desglosados sobre este delito a escala nacional. Por ejemplo, **IT** señala que actualmente no dispone de datos por separado sobre el uso de los servicios prestados por las víctimas de la trata de seres humanos. La Comisión analizará más a fondo este ámbito en el contexto de los trabajos relacionados con la mejora de la calidad y la comparabilidad de los datos estadísticos sobre la trata de seres humanos recopilados a escala de la UE.

⁸ Para más información, véase Johanna Niemi y Jussi Aaltonen: *Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban* (Abuso de las víctimas del comercio sexual: Evaluación de la prohibición finlandesa sobre la compra de servicios sexuales), Ministerio de Justicia de Finlandia, 2014. Disponible en: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en.

2.2. Evaluación de la incidencia y la aplicación de la legislación

De la información facilitada a la Comisión se desprende que los Estados miembros aplican una amplia variedad de planteamientos y prácticas. En todos los Estados miembros que han adoptado disposiciones nacionales que tipifican penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos, el ámbito de aplicación personal de tales disposiciones se limita exclusivamente a los usuarios directos de los servicios o el trabajo que prestan las víctimas.

La gran mayoría de los Estados miembros que disponen de legislación nacional que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos declaran que es demasiado pronto para evaluar su incidencia. Esto se debe a que las disposiciones entraron en vigor tras vencer el plazo de transposición de la Directiva 2011/36/UE en 2013 a causa del breve período previsto para la aplicación de dicho acto.

En todos los Estados miembros que cuentan con este tipo de disposiciones se exige que el usuario sepa de antemano que la persona cuyos servicios está utilizando es víctima de la trata de seres humanos. En estos casos, se ha señalado la dificultad general de recabar pruebas. En la mayoría de los Estados miembros interesados, la carga de la prueba recae principalmente en el fiscal: el sospechoso o acusado goza de la presunción de inocencia y no está obligado a demostrar su inocencia. Únicamente en el caso de **IE** se transfiere la carga de la prueba al acusado, que debe demostrar que no sabía ni tenía motivos fundados para pensar que la persona contra la que se cometió el delito era víctima de la trata de seres humanos.

A este respecto, el Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos señala que, si bien la demostración de ese conocimiento puede resultar difícil a las fiscalías y se suelen plantear problemas similares en relación con otros tipos de disposiciones de Derecho penal que exigen demostrar algún elemento moral de un delito, **la dificultad de obtener pruebas no constituye necesariamente un argumento decisivo para no tipificar penalmente una determinada conducta**. Por consiguiente, los problemas para recabar pruebas de un delito no deberían impedir la tipificación de una determinada conducta.

Aunque es evidente que el número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas con resultado satisfactorio ejerce un efecto disuasorio, no queda claro cómo cabe interpretar dichas estadísticas, en particular a efectos de la evaluación de la incidencia o la eficacia de las medidas pertinentes. **Habida cuenta de que la máxima incidencia de dichas medidas estriba ante todo en evitar la comisión del delito, los datos estadísticos sobre los enjuiciamientos y las condenas no constituyen un indicador fiable de la eficacia de tales medidas**. Como ya se ha mencionado anteriormente, los datos estadísticos facilitados para la elaboración del presente informe son escasos. Con respecto a 2014 y 2015, **BG** declara que tuvieron lugar, respectivamente, 4 autos de procesamiento y una condena y 5 autos de procesamiento y 2 condenas. **EL** comunicó que, con arreglo a los datos estadísticos de la Policía Helénica, se había emitido un auto de procesamiento desde la entrada en vigor de la nueva Ley. **RO** informa asimismo de que en 2015 se denunciaron los primeros casos ante la Dirección de Investigación de la Delincuencia Organizada y el Terrorismo y se enjuició a 9 personas por el delito de utilizar los servicios de las víctimas de la trata de seres humanos. Según el Consejo Superior de la Magistratura, hasta mayo de 2016 se había condenado a 15 personas por el delito de utilizar los servicios de una persona explotada, aunque estas penas no eran firmes y podían recurrirse ante el Tribunal Supremo.

A este respecto, la Comisión desea recordar las conclusiones del Informe sobre los progresos realizados: «La información recopilada por la Comisión muestra claramente que es importante que los Estados miembros redoblen sus esfuerzos para incrementar el número de investigaciones y procesamientos, así como para reducir la carga que recae sobre las víctimas y sus testimonios

durante el procedimiento de recogida de pruebas. Esto es algo que podrían hacer a través del desarrollo de una formación regular y a medida para los investigadores, fiscales y jueces, y mediante la utilización sistemática de investigaciones financieras (según lo recomendado por el Grupo de Acción Financiera Internacional) y otras herramientas de investigación eficaces basadas en la información, que pueden proporcionar diversas pruebas que podrán ser utilizadas junto con los testimonios de víctimas. Asimismo, deben destinar suficientes recursos humanos y financieros para hacer frente de manera adecuada a este delito».

Limitar la responsabilidad penal exclusivamente a la situación en que el usuario tenga conocimiento directo y efectivo de que la persona es víctima de la trata de seres humanos supone un gran obstáculo de cara a efectuar enjuiciamientos. En este sentido, conviene estudiar con detenimiento el grado de conocimiento que cabe exigir con respecto a este delito.

3. Garantizar la prevención eficaz de la trata de seres humanos

El presente capítulo recoge las deliberaciones⁹ de la Comisión sobre el asunto, orientadas por la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos¹⁰ y otros instrumentos políticos fundamentales¹¹, y sirve de base para el análisis correspondiente. Dicho análisis ha puesto de manifiesto la existencia de un marco jurídico incompleto y diverso a escala nacional en cuanto al tratamiento jurídico de los usuarios de las víctimas de la trata de seres humanos, lo que incide en la eficacia de la prevención del delito. Este contexto favorece que la trata de seres humanos siga estando muy extendida a pesar de los esfuerzos realizados para combatir este grave delito, sin que haya indicios de su aplacamiento.

En este sentido, un elemento fundamental de **cualquier medida decisiva de carácter disuasorio con respecto a la trata de seres humanos es que los autores del delito rindan cuentas**. Este aspecto se refleja asimismo en otros instrumentos jurídicos internacionales y europeos fundamentales¹² y también ha sido abordado por el Parlamento Europeo¹³ y la **Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa**¹⁴, así como por la **sociedad civil**¹⁵.

⁹ Como, por ejemplo, los estudios de la Comisión sobre las iniciativas de prevención de la trata de seres humanos y sobre la dimensión de género en la trata de seres humanos, en el marco de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos.

¹⁰ Comunicación sobre la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016), COM(2012) 286 final.

¹¹ Tales como la Agenda Europea de Seguridad, la Agenda Europea de Migración, el Compromiso estratégico de la UE para la igualdad de género y el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia.

¹² Por ejemplo, el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de 2000 (artículo 9) y el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 2005 (artículos 6 y 19).

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2016, sobre la aplicación de la Directiva 2011/36/UE, 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 desde la perspectiva de género [2015/2118(INI)]; Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2016, sobre la lucha contra la trata de seres humanos en las relaciones exteriores de la Unión [2015/2340(INI)]; Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de febrero de 2014, sobre explotación sexual y prostitución y su impacto en la igualdad de género [2013/2103(INI)].

¹⁴ Resolución 1983 (2014) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, «Prostitución, trata de seres humanos y esclavitud moderna en Europa».

Disponible en: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ Las organizaciones participantes en la Plataforma de la Sociedad Civil de la UE contra la trata de seres humanos señalan que la adopción de legislación es la medida más importante que los Estados miembros han de tomar con vistas a la prevención y la reducción de la demanda. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento «Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2016) con arreglo al

En la **Agenda Europea de Seguridad** y en reiteradas ocasiones en sus informes y estudios, la Comisión ha manifestado que la trata de seres humanos, en cuanto que delito grave, transfronterizo y organizado, conlleva enormes costes humanos, sociales y económicos¹⁶. Responde a la **demand**a de todas las formas de explotación y a la búsqueda de elevados **beneficios**. Tales beneficios, tanto en la economía legal como en la delictiva, dan lugar a una compleja interacción entre oferta y demanda que debe abordarse si se desea erradicar el delito¹⁷. Abordar y reducir esta demanda constituye una obligación jurídica en virtud de la Directiva 2011/36/UE y tiene por objeto evitar que llegue a producirse el daño mediante la modificación del contexto general para disminuir los incentivos a la trata de seres humanos.

3.1. Identificación de los usuarios de servicios prestados por las víctimas de la trata de seres humanos

En este contexto, la demanda comprende a todas las personas físicas, grupos o personas jurídicas que tienen el objetivo de explotar a las víctimas para obtener beneficios de diversos tipos: tanto aquellos que utilizan directamente a las víctimas o abusan de ellas, como los que promueven o facilitan tales servicios y, en general, los que crean y contribuyen a crear un entorno favorable al respecto.

Las empresas que utilizan a las víctimas y obtienen beneficios de la trata de seres humanos no se limitan a las organizaciones delictivas y a menudo engloban cadenas de empresas legítimas. Entre los beneficiarios de la trata de seres humanos figuran desde familiares de las víctimas hasta agencias de colocación formal e informal, intermediarios del mercado laboral que proporcionan mano de obra a determinados sectores o subcontratistas en las cadenas de suministro mundiales, así como agencias de viajes, empresas de transporte y empresas de tecnologías de la información y la comunicación.

Otra fuente de demanda son los consumidores, que pueden ser personas físicas que adquieran productos fabricados por víctimas sin tener conocimiento de ello, o usuarios conscientes de víctimas de la trata de seres humanos, que hacen caso omiso de signos evidentes de trata o de explotación laboral o sexual, como precios muy bajos o indicios de violencia e intimidación. A este respecto, el presente informe prescinde de términos tales como «cliente» en el contexto de la trata de adultos o menores con fines de explotación sexual, ya que esta terminología enmascararía el sufrimiento, los abusos y las violaciones que sufren las víctimas de la trata de seres humanos.

Tal como se expone en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento «Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas», «La erradicación de la trata de seres humanos solo se puede lograr **si se evita que el delito llegue a producirse utilizando todos los instrumentos disponibles a nivel nacional y de la UE.**» Esto significa **no solo abordar las causas últimas que hacen a las personas más vulnerables a la trata** (tales como la pobreza, la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres, la discriminación étnica, la marginación social y la migración

artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas», COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, p. 64.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Agenda Europea de Seguridad», COM(2015) 185 final.

¹⁷ Informe sobre los progresos realizados.

irregular), sino **también «garantizar que quienes se beneficien de la delincuencia y la explotación de las víctimas comparezcan ante la justicia»¹⁸.**

Resulta obvio que la trata de seres humanos y cualquier aspecto relacionado con ella son siempre ilícitos. No hay ningún aspecto legítimo en lo concerniente a la trata de seres humanos. La explotación de una persona por medio de la coacción por parte de otra persona constituye una conducta reprobable en todos los sistemas de justicia penal. La trata de seres humanos no tiene ningún cariz legal o moral. Constituye un delito grave y una profunda violación de la dignidad humana con arreglo a la prohibición prevista en el artículo 5, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La ausencia de tipificación del uso de los servicios de una víctima de la trata de seres humanos, **especialmente a sabiendas de que la persona es víctima de la trata de seres humanos**, resta eficacia a la lucha contra la trata de seres humanos y dificulta la consecución de los objetivos de la Directiva 2011/36/UE. Aunque las legislaciones nacionales no tipifiquen penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos, la realidad sigue siendo que las víctimas han sufrido reiteradas violaciones y maltratos físicos y psicológicos y han sido objeto de delitos contra su libertad, su dignidad, su autodeterminación sexual y su integridad física, entre otros.

4. Conclusiones y camino a seguir

En virtud del artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2011/36/UE, con objeto de hacer más eficaz la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, los Estados miembros han de estudiar la adopción de medidas para tipificar penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación de víctimas de la trata de seres humanos. El análisis efectuado en el presente informe a efectos de la evaluación de la incidencia de la legislación nacional vigente, de conformidad con el artículo 23, apartado 2, de la Directiva, revela **un panorama jurídico muy diverso que no contribuye eficazmente a desalentar la demanda de los mencionados servicios.**

Ante la ausencia absoluta de tipificación o la tipificación inadecuada del uso de tales servicios en el contexto de la trata de seres humanos, **no solo podría resultar más difícil desalentar la actividad de los tratantes de personas, que por definición comprende la explotación de sus víctimas, sino que esta podría incluso fomentarse, en particular mediante una cultura de impunidad.** Evidentemente, el reto de desalentar la demanda implica **prestar más atención a aquellos que utilizan realmente los servicios relacionados con distintas formas de trata de seres humanos a sabiendas de que la persona es víctima de un delito.**

En la actualidad, los ordenamientos jurídicos de varios Estados miembros no proscriben, o solo proscriben parcialmente, a las personas que utilizan de forma consciente tales servicios, **lo que favorece la inseguridad jurídica con respecto**, por ejemplo, a la responsabilidad penal ligada a la relación del usuario con la víctima, al tratamiento jurídico de las personas que sacan provecho de dicha explotación o la permiten y facilitan, a la distinción entre usuario y explotador, a la responsabilidad de los intermediarios y a las cadenas de suministro en general.

Los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos en aras de una actuación más unificada y disuasoria frente a este elemento de la delincuencia transfronteriza relacionada con la trata de seres humanos. El objetivo fundamental del presente informe es ayudar a cumplir los objetivos de la

¹⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento «Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas», COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, p. 39..

Directiva 2011/36/UE de reducir la demanda y prevenir la trata de seres humanos, con vistas a garantizar que los grupos delictivos no se beneficien de la diversidad de tratamientos jurídicos que reciben los usuarios de las víctimas de la trata de seres humanos. En este sentido, la Comisión extrae importantes conclusiones del seguimiento de la situación en los Estados miembros y examinará más a fondo las posibles opciones, así como estudiará en el futuro, si procede, las propuestas legislativas oportunas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2011/36/UE.