El plan de acción nacional contra el trabajo forzoso y la inspección de trabajo

The national action plan against forced labour and labour inspection

ALMUDENA NÚÑEZ-GARCÍA BADA *Inspectora de Trabajo y Seguridad Social en la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

Cita Sugerida: NÚÑEZ-GARCÍA BADA, A.: «El plan de acción nacional contra el trabajo forzoso y la inspección de trabajo». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 35 (2023): 257-275

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo, en primer lugar, ofrecer un análisis del concepto de trabajo forzoso en España desde la perspectiva del camino que recientemente se ha iniciado por el ‘Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas’, que ha sido concebido como un instrumento clave para la adopción de una acción nacional integral en la lucha contra el trabajo forzoso. Y, en segundo lugar, presentar la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y su función en la lucha contra el trabajo forzoso y otras figuras relacionadas, tales como la trata de seres humanos y la explotación laboral.

Abstract

This study aims, first of all, to provide an analysis of the concept of forced labour in Spain from the perspective of the approach that was recently initiated by the ‘National Action Plan against Forced Labour: Compulsory Labour Relations and Other Forced Human Activities’, which has been conceived as a key instrument for the adoption of comprehensive national action in the fight against forced labour. Secondly, to present the work of the Labour and Social Security Inspectorate and its role in the fight against forced labour and other related issues, such as human trafficking and labour exploitation.

Palabras clave

Inspección de Trabajo; trata de seres humanos; trabajo forzoso; explotación laboral

Keywords

Labour inspection; human trafficking; forced labour; labour exploitation

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo forzoso es, siguiendo la definición consagrada en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (número 29) de la Organización Internacional del Trabajo, ‘*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*’.

La finalidad del Convenio ha sido y sigue siendo la supresión del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas. Lo que, sin embargo, no ha sucedido trascurrido casi un siglo desde su adopción. La OIT ha venido denunciando de forma continuada la existencia, incluso el incremento, del trabajo forzoso, que afecta a millones de hombres, mujeres y niños en el mundo¹, y de ahí la adopción de dos nuevos instrumentos en lucha contra esta lacra por esa organización internacional.

¹ Según el informe de la OIT Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna Trabajo forzoso y matrimonio forzoso, de septiembre de 2022, alrededor de 49,6 millones de personas vivieron en el año 2021 en condiciones de lo que se ha denominado esclavitud moderna, de los cuales 27,6 millones en situaciones de trabajo forzoso y 22 en situaciones de matrimonio forzoso.

Entre las situaciones de trabajo forzoso, se estimó que 17,3 millones fueron objeto de explotación en el sector privado; 6,3 millones en situaciones de explotación sexual comercial forzosa, y, 3,9 millones en situaciones de trabajo forzoso impuestas por estados.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_854797.pdf

El informe además señala el incremento del trabajo forzoso entre los años 2016 y 2021 a nivel mundial.

De esta forma, el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y la Recomendación número 203 sobre el trabajo forzoso (de medidas complementarias), de 2014, buscan dar un nuevo impulso a la lucha mundial contra el trabajo forzoso.

España ratificó el Convenio sobre el trabajo forzoso en agosto 1932 y, ochenta y cinco años después, en septiembre de 2017, el Protocolo de 2014. El Protocolo entró en vigor el 20 de septiembre de 2018 en nuestro país.

El Protocolo en su artículo 1.3 incluye expresamente, al mantener la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio de 1930, la lucha contra la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso u obligatorio, y lo hace en los siguientes términos: *‘se reafirma la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio y, por consiguiente, las medidas mencionadas en el presente Protocolo deberán incluir actividades específicas para luchar contra la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio’*.

En el apartado 2 de su artículo 1 el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, establece la obligación de que los estados firmantes formulen *‘en consulta con las organizaciones de empleadores y de 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 parte de las autoridades competentes y, si procede, en coordinación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados’*.

Antes de plantear algunos aspectos fundamentales del Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso adoptado en España en cumplimiento de esta obligación es conveniente señalar tres cuestiones que han sido relevantes a la hora de abordar el trabajo forzoso en el ámbito nacional para poder valorar convenientemente su importancia:

- 1) La falta de tipificación expresa como delito del trabajo forzoso en el Código Penal español.
- 2) Las acciones relativas a combatir el delito de trata de seres humanos se han centrado principalmente, desde la introducción del delito de trata en el Código Penal español, en la trata con fines de explotación sexual.
- 3) La deficiente protección de las víctimas derivada, entre otros aspectos, de las anteriores circunstancias.

La falta de tipificación expresa como delito del trabajo forzoso en el Código Penal español, a diferencia de lo que sucede en muchos países de nuestro entorno², es, como no podría ser de otra forma, uno de los objetivos fundamentales del Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso a los que posteriormente se hará referencia.

El delito de trata de seres humanos sí se encuentra tipificado en el ordenamiento jurídico español, en el artículo 177 bis del Código Penal; y lo hace siguiendo la definición del artículo 3 del Protocolo de Naciones Unidas 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) de 15 de noviembre de 2000, ratificado por España en el año 2003, según el cual es trata de seres humanos: *‘la captación, el transporte, el traslado, la*

² El Dossier de Documentación sobre trata de seres humanos, trabajo forzoso y esclavitud del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales publicado en 2019 ofrece una interesante comparativa de la legislación de varios estados. Este dossier recoge por una parte protocolos, directrices y normativa internacional, y, por otra, legislación y jurisprudencia de varios países europeos, Alemania, España, Finlandia, Francia, Países Bajos, Italia, Portugal, Reino Unido y Suecia:
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/dossier-trata-de-seres-humanos-trabajo-forzoso-y-esclavitud.pdf>

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’.

No siendo el objeto único de este estudio profundizar en los conceptos de trabajo forzoso y de trata de seres humanos con un análisis más pormenorizado³, se considera necesaria una breve mención a la relación entre ambas conductas, distinguiéndolas, para poder tener una imagen más acertada de la realidad española.

El artículo 177 bis del Código Penal fue introducido por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, y modificado posteriormente por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, con el fin de adecuarse a la Directiva 2011/36/UE, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

El artículo 177 bis del Código Penal, en su redacción actual, define en su apartado primero un concepto de trata de seres humanos en consonancia con el Protocolo de Palermo y la Directiva:

‘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 captare, 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’

A continuación se procede a destacar algunas notas sobre el delito de trata de personas en el Código Penal español de interés para el presente estudio:

- El delito de trata de seres humanos es un delito de tendencia, que se consuma por tanto sin la necesidad de que se haya logrado de forma efectiva alguna de las finalidades previstas en el mismo. Por ello, si se consigue el cumplimiento del propósito o fin de la trata existiría un concurso del delito de trata con cualquiera de los delitos correspondientes a la finalidad consumada (por ejemplo, concurso del delito de trata y del delito de prostitución coactiva en el caso de que la finalidad de la trata sea la explotación para la prostitución de la víctima).

³ Diversas publicaciones, artículos y estudios han abordado estas cuestiones.

Ya en el año 2011 la Fiscalía General del Estado publicaba la Circular 5/2011, de 2 de noviembre, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de extranjería e inmigración.

- La imposición de trabajos o servicios forzados se encuentra incluida en el artículo 177 bis.1.a del Código Penal como una de las finalidades de la trata de seres humanos. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, el trabajo forzoso no está tipificado como delito en el Código Penal español ni tampoco lo están expresamente la esclavitud ni la servidumbre.
- En los supuestos incluidos en el ámbito laboral, esta falta de tipificación ha derivado en la aplicación de los delitos contra los derechos de los trabajadores de los artículos 311.1 y 312.2 del Código Penal que se suelen denominar delitos de explotación laboral en concurso con el delito de trata de seres humanos del artículo 177 bis⁴.
- El bien jurídico protegido en la trata de personas es la dignidad del ser humano y no otros intereses jurídicos, diferenciándose claramente de otras conductas como el delito de tráfico ilegal del artículo 318 bis del Código Penal, en el que el bien jurídico protegido es la defensa de la frontera del estado, su control y las políticas de flujos migratorios nacionales, o de los delitos de explotación laboral de los artículos 311.1 y 312.2 del Código Penal en los que se protegen los derechos de los trabajadores.
- El delito de trata de seres humanos obliga a sancionar tantos delitos como víctimas hubiese⁵, lo que no ocurre sin embargo respecto de los delitos contra los derechos de los trabajadores de los artículos 311.1 y 312.2, en los que existe un único delito con independencia del número de víctimas del mismo.

En segundo lugar, a las dificultades derivadas de la falta de tipificación del trabajo forzoso, ha de añadirse, como se ha indicado anteriormente, que la lucha contra la trata se ha centrado especialmente en la trata con fines de explotación sexual.

Hay que tener en cuenta que un año después de la introducción en el Código Penal del artículo 177 bis, fue adoptado el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos por acuerdo de fecha de 28 de octubre de 2011, de los Ministerios de Justicia, Interior, Empleo y Seguridad Social, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial.

Este Protocolo parte de un enfoque integral en la lucha contra la trata, siendo su finalidad la detección, identificación y asistencia y protección de todas las víctimas de trata de seres humanos, desde una perspectiva de promoción y protección de los Derechos Humanos, incluyendo la coordinación de las instituciones implicadas y la comunicación y la cooperación con las organizaciones y entidades (ONGs) especializadas en la asistencia a las víctimas.

No obstante, la realidad nos muestra que la finalidad de explotación sexual es, como se ha dicho, la que con carácter general se ha afrontado con mayor intensidad en la última década, tanto desde las perspectivas de detección e identificación como desde la protección, asistencia a las víctimas y desde la concienciación e información y la cooperación internacional.

Se ha contado para ello con dos instrumentos clave, el Plan Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual 2009-2012, como primer instrumento integral dirigido específicamente a la trata con fines de explotación sexual, y el Plan integral de Lucha contra la trata de mujeres y niñas

⁴ Puede resultar de interés el estudio de los hechos probados realizado por la Audiencia Provincial de Valencia (Sección 3ª) Sentencia número 140/2019, de 12 marzo, y el razonamiento por el cual esos hechos se consideran constitutivos de un delito contra los derechos de los trabajadores del artículo 311.1 del Código Penal y no de un delito de trata de seres humanos con fines de trabajo forzado del artículo 177 bis.

⁵ Pleno no jurisdiccional para la unificación de criterios de 31/05/2016 del Tribunal Supremo.

con fines de explotación sexual 2015-2018; no habiéndose aprobado un instrumento similar para otras finalidades de trata.

Por lo que en estos años se han adoptado una serie de medidas ciertamente positivas y necesarias sobre cooperación de las instituciones implicadas y la sociedad civil, sobre la protección y asistencia a las víctimas de trata, concienciación social, etcétera. Eso sí, referidas fundamentalmente a la trata con fines de explotación sexual.

Por otra parte, como es lógico, al no existir un delito específico de trabajo forzoso no existen estadísticas y datos sobre el trabajo forzoso en España, sin embargo, tanto el Ministerio del Interior como la Fiscalía General del Estado ofrecen desde hace varios años información cuantitativa y cualitativa anual sobre trata de seres humanos, de forma desagregada según la finalidad de la trata, y sobre los delitos de explotación laboral de los artículos 311.1 y 312.2 del Código Penal.

No son pocas las críticas que han surgido sobre la deficiente capacidad de las Administraciones Públicas en la identificación de víctimas de trata. Las cifras son ciertamente bajas y las sentencias condenatorias son muy pocas. Si se habla de trata con fines distintos a la explotación sexual, las cifras son incluso inferiores, lo que se puede apreciar en las estadísticas disponibles.

El Ministerio del Interior publica un Balance estadístico sobre la situación en España desde el año 2014. En el Balance de los años 2017 a 2021⁶ se indica que más del 60% de las víctimas de trata identificadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado lo fueron con la finalidad de explotación sexual.

Las cifras de víctimas identificadas por trata con fines de trabajo forzado aumentan progresivamente desde 58 víctimas en el año 2017, hasta 192 en 2019, volviendo a disminuir, siendo 51 en el año 2021.

El número de víctimas de trata identificadas con las finalidades de mendicidad, comisión de delitos y matrimonios forzados es incluso inferior.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado en su Memoria anual recoge los datos de los procedimientos judiciales incoados, así como de las diligencias de seguimiento abiertas.

En el año 2021 más del 65% de las diligencias iniciadas se refieren a la persecución del delito de trata con la finalidad de explotación sexual (74 diligencias); el 16% a trata laboral (18 diligencias), y, en relación con las otras finalidades, 4 diligencias de trata con fines de matrimonio forzado; 9 diligencias de trata con la finalidad de comisión de delitos y una diligencia de trata con fin de servidumbre⁷.

Como sucede en España, en los países de nuestro entorno se observa en general una prevalencia clara de la trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual, salvo excepciones como puedan ser Reino Unido⁸ o Países Bajos, en los que los casos de trata con finalidad de trabajo forzoso serían superiores a los de explotación sexual de acuerdo con los datos aportados por los estados a la Comisión Europea⁹.

⁶ Trata y explotación de seres humanos en España. Balance estadístico 2017-2021

<https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2021/Balance-Ministerio-TSH-2017-2021.pdf>

⁷ https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/index.html

⁸ Eurostat no ofrece datos de Reino Unido desde su salida de la Unión Europea, sin embargo, sí se pueden encontrar datos y acciones en materia de trata de este país en la página web de Europol debido a la cooperación entre Europol y las autoridades competentes de Reino Unido. Lo que puede resultar interesante ya que Reino Unido fue uno de los estados pioneros en la materia al aprobar una ley específica contra la trata en el año 2015 (Modern Slavery Act).

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Trafficking_in_human_beings_statistics&stable=1

A nivel europeo más de la mitad de los casos han tenido la finalidad de explotación sexual en los últimos años (hasta el año 2021), el porcentaje de trabajo forzoso ha aumentado entre 2019-2021 hasta un 30% y algo más del 10% correspondería a otras finalidades.

Teniendo en cuenta lo anterior no es extraño observar que en el año 2021 en la Unión Europea dos tercios de las víctimas identificadas fuesen mujeres y niñas.

La mayoría de las víctimas son de la misma nacionalidad que el país en el que ha tenido el lugar el delito, sin embargo, en España y otros estados el porcentaje de víctimas nacionales es mínimo¹⁰ siendo las víctimas en su gran mayoría ciudadanos extranjeros y una pequeña parte ciudadanos comunitarios.

España habría sido en el año 2021 el penúltimo país de Europa, por detrás de la República Checa, en cuanto a número de víctimas identificados por millón de habitantes.

Desde la Unión Europea y desde el Consejo de Europa se viene reclamando de forma general un mayor impulso a las políticas y acciones en materia de trata con fines de trabajo forzoso.

Corresponde señalar que el Grupo de expertos contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa (GRETA) en su Recomendación (CP(2018)27) sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa específica para España sobre la lucha contra la trata de seres humanos incidía especialmente en la necesidad de reforzar la lucha contra la trata de seres humanos en el ámbito laboral, la identificación y la protección y asistencia de las víctimas, con la participación de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil, incluyendo a los interlocutores sociales y el sector privado.

En la Recomendación se destacaba la conveniencia del refuerzo en España del papel de los Inspectores de trabajo, señalándose en concreto necesidades de actuación en los sectores agrario y el trabajo doméstico, así como el control de las agencias de contratación, de las empresas de trabajo temporal y de las cadenas de suministro.

Por otra parte, también es interesante apuntar que desde la Unión Europea se está llevando a cabo una política integradora en materia de trata. Se prevé la modificación de la Directiva europea en la materia¹¹ y se cuenta con una Estrategia de la Unión Europea sobre la lucha contra la trata de seres humanos plurianual¹². Dentro de este marco se desarrollan actuaciones específicas de cooperación en materia de trata y explotación laboral. Un ejemplo de ello serían las acciones de cooperación que desde hace varios años Europol coordina entre los Cuerpos de policía y las Inspecciones de Trabajo nacionales sobre trata y explotación laboral. Estas acciones se han visto reforzadas por la participación de la Autoridad Laboral Europea, de reciente creación¹³.

La cooperación entre Europol y la Autoridad Laboral Europea en materia de trata y explotación laboral se inició en el año 2021 con unas jornadas de acción conjunta en el sector agrícola con resultados positivos en distintos países europeos, incluida España¹⁴.

Estas acciones europeas suponen para nuestro país la continuidad natural de una cooperación constante y habitual entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad forjada ya hace mucho tiempo. Esta cooperación se da normalmente en la lucha contra

¹⁰ Sin embargo, no hay que olvidar que la trata no es un delito que en España afecte únicamente a ciudadanos extranjeros. Como ejemplo, en una de las escasísimas sentencias del Tribunal Supremo en materia de trata de ámbito laboral, sentencia 196/2017, de 24 marzo, son víctimas ciudadanos españoles.

¹¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0732>

¹² Vigente actualmente la Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025.

¹³ Se creó en julio de 2019. Se puede consultar información en: <https://www.ela.europa.eu/en>

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/eu-authorities-target-labour-exploitation-in-fields>

la llamada economía irregular; pero también se investigan casos de posibles delitos, incluidos la explotación laboral o la trata de seres humanos con la finalidad de trabajo forzoso.

En último lugar, no se puede olvidar que en España ha habido serias dificultades en la respuesta de protección y asistencia a las víctimas identificadas de trata de ámbito laboral¹⁵. El perfil de la víctima de la trata de ámbito laboral difiere del perfil de víctima que habitualmente es asistida y protegida en España, la víctima de la trata con fines de explotación sexual:

- En primer lugar, la trata con fines de explotación sexual afecta fundamentalmente a mujeres y niñas (con porcentajes superiores al 90% a nivel nacional). En la trata de ámbito laboral, con la excepción más señalada de los supuestos de trabajo doméstico, se identifican más hombres que mujeres entre las víctimas o suele estar más equilibrada la proporción entre hombres y mujeres.
- Y, en segundo lugar, las necesidades de protección y asistencia efectivas de cada víctima también difieren en función del tipo y características de la situación y explotación sufridas.

Las entidades especializadas han denunciado en los últimos años la falta de recursos y de servicios específicos para víctimas de formas de trata diferentes a la trata con fines de explotación sexual, ya sean mujeres, hombres, menores, personas transgénero, o se trate de familias, personas con discapacidades u otras necesidades específicas.

2. PLAN DE ACCIÓN NACIONAL CONTRA EL TRABAJO FORZOSO: RELACIONES LABORALES OBLIGATORIAS Y OTRAS ACTIVIDADES HUMANAS FORZADAS

Hablar de trabajo forzoso o de trata de seres humanos¹⁶, podría parecer un fenómeno lejano o ajeno a la realidad de los países occidentales en las últimas décadas, sin embargo, claramente no lo es. Así lo muestran las distintas publicaciones, estadísticas, acciones, normas, sentencias de órganos judiciales, etcétera, nacionales y de organismos internacionales, así como los medios de comunicación. La cosificación o instrumentalización del ser humano y la imposición de las formas más graves de explotación son actualidad.

El día 24 de diciembre de 2021 se publicó en el Boletín Oficial del Estado 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.

Este Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso busca dar respuesta a carencias evidentes en España en materia de trabajo forzoso y de otras figuras tales como la trata de seres humanos.

El Plan parte de un enfoque que se ha denominado ‘victimocentrico’; como el propio Plan indica, su elaboración busca ‘*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.’

Como se apuntaba anteriormente en relación con el delito de trata de seres humanos, el bien jurídico que se ha de proteger es la dignidad de la persona.

¹⁵ En la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla 536/2015, de 20 de octubre, se describe una situación de amenazas derivada de un posible ejemplo protección deficiente a tres hombres víctimas de trata.

¹⁶ Se habla también de esclavitud moderna o esclavitud del siglo XXI, como han denominado Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Unión Europea a la trata.

Es cierto que el trabajo forzoso y la trata a priori no tienen un carácter transnacional pero también es cierto que son situaciones relacionadas estrechamente con condiciones de vida precarias y que, como se observa en las estadísticas disponibles a nivel nacional en materia de trata de seres humanos, parte importante de las víctimas de trata son extranjeros en situación administrativa irregular.

La vulnerabilidad de este colectivo puede ser utilizada para conseguir su sometimiento. Debe primar en este ámbito un enfoque de Derechos Humanos frente a un enfoque de control migratorio y protección de fronteras, ya que no se está hablando (o no se está hablando únicamente) de un delito de inmigración ilegal del artículo 318 bis del Código Penal¹⁷, por lo que son necesarias políticas y medidas claras que garanticen la protección de la dignidad y libertad de las personas independientemente de su situación administrativa en España.

En el año 2009 se introdujo el artículo 59 bis sobre protección específica a las víctimas de trata de seres humanos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificado posteriormente por Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, y Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio¹⁸. En este artículo se reconoce el derecho a un periodo de restablecimiento y reflexión de duración suficiente para que la víctima potencial de trata pueda decidir si coopera con las autoridades en la investigación del delito de trata, y, en cualquier caso, con una duración mínima de noventa días. Durante ese período se autoriza a la víctima su estancia temporal en España por lo que no se incoará expediente sancionador o se suspenderá el expediente administrativo sancionador si hubiese incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución. Y se establece la obligación de que la Administración Pública competente vele por la subsistencia, seguridad y protección de la víctima y, si procede, de sus familiares¹⁹.

De acuerdo 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, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, las previsiones sobre acogida y protección de víctimas serán de aplicación a las víctimas potenciales de trata que sean nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o que estén incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del régimen comunitario de extranjería.

No obstante, no hay que olvidar que, para garantizar una protección y asistencia adecuadas a las víctimas de trata, en primer lugar, estas víctimas tienen que ser identificadas como tales.

En las fases iniciales de detección e identificación de las víctimas de trata y de otros delitos relacionados las instituciones se enfrentan a serias dificultades. Algunas de estas dificultades surgen de la desconfianza en las autoridades, la falta de conocimiento del idioma o las normas legales o la falta de reconocimiento y conciencia de la propia víctima de su condición de víctima de un delito. Pero además es necesario tener en cuenta otros factores, tanto en los estados de recepción como en los estados de origen y tránsito, en una economía cada vez más 'globalizada' y con constantes situaciones de crisis alimentarias, crisis medioambientales y conflictos bélicos que generan flujos migratorios de millones de personas.

Partiendo de ese enfoque de Derechos Humanos centrado en la dignidad de la persona, hay que señalar que el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y

¹⁷ En su caso, existiría concurso de delitos, de acuerdo con el apartado 9 del art. 177 bis, que establece expresamente que *'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'*.

¹⁸ Se prevé modificación de este precepto por la futura Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos (Disposición final quinta del Anteproyecto de Ley Orgánica).

¹⁹ Siendo indudable que la Administración ha de asumir sus obligaciones en la investigación del delito y en la asunción de la protección y asistencia a las víctimas conforme a la normativa internacional y nacional.

Sirva como ejemplo la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 7 de enero de 2010 (núm. 25965/04) en el Asunto Rantsev vs. Chipre y Rusia) que ya en 2010 establecía esa responsabilidad estatal.

otras actividades humanas forzadas, como su extenso nombre indica, no se refiere exclusivamente a las relaciones laborales, entendidas en el sentido del artículo 1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. No obstante, tampoco se incluye en el Plan toda conducta que puede ser definida como trabajo forzoso de acuerdo con el artículo 2.1 del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (número 29) de la OIT.

El Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso toma como punto de partida la definición de trabajo forzoso del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (número 29) de la OIT, *‘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’*, por lo que se incluyen las denominadas relaciones laborales obligatorias (relaciones laborales que serían lícitas) así como las actividades humanas forzadas, es decir, actividades tanto ilícitas como actividades alegales que se impongan en condiciones de ausencia de libertad de la víctima.

En el ámbito de las llamadas relaciones laborales obligatorias se incluyen aquellos supuestos de trabajo forzoso que se den dentro del marco de unas relaciones laborales reguladas por la legislación laboral española. Será en este marco por tanto en el que se desplieguen la actuación y las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El Plan indica que se excluyen del mismo las actividades humanas forzadas relacionadas con la explotación sexual, así como la trata con fines de explotación sexual, lo que se justifica fundamentalmente debido a que han sido objeto de atención específica por otras políticas públicas²⁰ en los últimos años y por la diferenciación en el perfil y características particulares de las víctimas. Por ello los trabajos de elaboración y desarrollo del Plan se centraron en medidas para la protección de las víctimas de trabajo forzoso y otras víctimas de trata de seres humanos.

2.1. ACCIONES DERIVADAS DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL CONTRA EL TRABAJO FORZOSO: RELACIONES LABORALES OBLIGATORIAS Y OTRAS ACTIVIDADES HUMANAS FORZADAS

Antes de abordar las medidas fundamentales que se derivan del Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso es importante señalar que por primera vez en un instrumento de estas características se suman los esfuerzos de las Administraciones Públicas, las instituciones y la sociedad civil, incluyendo la participación de las organizaciones especializadas que ya cuentan con la experiencia de años de trabajo en la protección y asistencia a las víctimas el ámbito de los Planes integrales contra la trata con fines de explotación sexual, pero también de los interlocutores sociales, tanto de los sindicatos como de las asociaciones empresariales, esenciales ambos en la lucha contra el trabajo forzoso y la trata con fines de trabajo forzoso.

No hay que olvidar que es interés de los sindicatos y de las asociaciones empresariales mantener un marco social de respeto a la legalidad, a los derechos de los trabajadores y a la competencia libre y leal entre empresas, sin distorsiones y desequilibrios propiciados por incumplimientos en materia laboral que, en sus formas más extremas, pueden incluir el trabajo forzoso.

La aprobación del Plan ha dado respuesta a una obligación contraída por España tras la ratificación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; y, a nivel nacional, supone abrir un camino de cooperación, coordinación y cumplimiento de compromisos

²⁰ Fundamentalmente:

Plan Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual 2009-2012

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/informes/DOC/PlanIntegralTSHconFES.pdf>

Plan integral de Lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018

https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/DOC/Plan_Trata_2.pdf

adoptados por todos sus participantes con la finalidad última de luchar de forma efectiva y continuada contra el trabajo forzoso en todas sus formas y manifestaciones.

En el trabajo de elaboración del texto del Plan participaron y cooperaron los miembros de un grupo de trabajo creado ad hoc con representantes de:

- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (actualmente el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Justicia
- Consejo General del Poder Judicial
- Fiscalía General del Estado
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Ministerio de Presidencia Relaciones con las Cortes e Igualdad (actualmente el Ministerio de Igualdad)
- Ministerio de Educación y Formación Profesional
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (actualmente el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).
- Ministerio de Hacienda.

Los interlocutores sociales y las entidades especializadas contribuyeron asimismo con sus aportaciones.

Estos trabajos se lideraron, en un primer momento, por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y, posteriormente, debido a cambios en la organización ministerial, por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, y, en concreto, por el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Siguiendo la estructura marcada por el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y la Recomendación número 203 sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014, el Plan se divide en cinco áreas de actuación:

I. Medidas de análisis y estudio del fenómeno

Ya se ha indicado anteriormente que, como consecuencia fundamentalmente de la falta de tipificación del trabajo forzoso como delito no existen estadísticas específicas sobre trabajo forzoso sino sobre trata de seres humanos en el ámbito laboral y sobre los delitos de explotación laboral de los artículos 311.1 y 312.2 del Código Penal. Por ello el Plan incluye acciones dirigidas a profundizar en el conocimiento del delito, la elaboración de estudios y un diagnóstico al efecto, además de la necesidad de elaboración de herramientas estadísticas específicas que ofrezcan una imagen fiable del trabajo forzoso en España por parte de las instituciones competentes.

Se incluye el establecimiento de un sistema de indicadores con una posible diferenciación sectorial cuyo desarrollo podrá resultar un apoyo relevante en las investigaciones sobre trabajo forzoso.

II. Medidas de prevención, concienciación y formación

Esta área abarca medidas de formación para el personal de las Administraciones implicado y para los interlocutores sociales y las entidades especializadas. Pero también medidas de concienciación social generales, campañas e información a empleadores y a personas trabajadoras, colaboraciones con interlocutores sociales y entidades especializadas, tanto en España como a través de las Misiones diplomáticas y consulares y las Consejerías de Trabajo en el exterior. Y, por último, no faltan las acciones preventivas y de apoyo en el ámbito educativo.

La concienciación, la información y la formación adecuadas son necesarias para que las instituciones implicadas y los distintos sectores de la sociedad civil puedan entender el trabajo forzoso y la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso como un gravísimo atentado contra la dignidad de la persona y participar en la lucha contra estas conductas.

III. Medidas de detección, investigación y enjuiciamiento

Se introducen medidas de naturaleza reactiva a adoptar para la mejora de las capacidades del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Ministerio Fiscal y de la Judicatura. Además, se incluyen medidas de colaboración y cooperación entre los anteriores.

Dentro de estas medidas es importante destacar la Acción relativa a la tipificación en el Código Penal como delitos diferenciados del trabajo forzoso, la esclavitud y la servidumbre. Esta medida, como ya se ha indicado, constituye uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el Plan.

También es de gran interés la sistematización y actualización de la redacción de los delitos contra los derechos de los trabajadores²¹, y el estudio del tratamiento específico en el Código Penal de la responsabilidad de las personas jurídicas y la responsabilidad en la subcontratación.

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

Se incluyen medidas de protección de las víctimas como la configuración de una red de protección y asistencia a todas las víctimas, con una específica mención al sistema de protección de víctimas en situación administrativa irregular, y acciones para fortalecer la coordinación con los interlocutores sociales y las entidades especializadas.

La protección a las víctimas de trabajo forzoso y de trata en este ámbito es objetivo último del Plan y una obligación clara para las Administraciones Públicas que habrán de tener en cuenta sus distintas necesidades.

²¹ La necesidad de una reforma de los delitos contra los derechos de los trabajadores ha sido destacada, entre otros, por parte del Ministerio Fiscal (Capítulo III. 3. Extranjería, de la Memoria de la Fiscalía General del Estado 2020 https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/index.html)

V. Medidas de coordinación y cooperación internacional

Se trata de medidas de cooperación bilateral y multilateral. Son medidas necesarias para el fortalecimiento de las relaciones internacionales en la lucha contra la trata y el trabajo forzoso desde la perspectiva de España como un país (principalmente) de recepción y de tránsito de las víctimas.

Estas cinco áreas de actuación suman trece objetivos dentro de los cuales se integran las cuarenta y una acciones del Plan.

El Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso tiene una vigencia de tres años durante los que las funciones de seguimiento se llevan a cabo por un Grupo de trabajo interministerial que elaborará los informes de seguimiento anuales de las distintas áreas y acciones.

Este Grupo de trabajo interministerial está presidido por el organismo estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social siendo el/la directora/a del Organismo Estatal el/la Delegado/a Nacional contra el trabajo forzoso y en él participarán representantes de las Administraciones e instituciones anteriormente citadas. Se prevé además la participación de los interlocutores sociales y las entidades especializadas.

Una vez finalizado ese plazo de tres años se analizará el grado de cumplimiento de las acciones del Plan de forma tanto cuantitativa como cualitativa. Esta evaluación final servirá de base para la adopción de futuras políticas en materia de trabajo forzoso y trata en el ámbito laboral.

3. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. EL TRABAJO FORZOSO Y LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

3.1. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Antes de hablar de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y trabajo forzoso es conveniente recordar de forma breve qué es la Inspección y cuáles son sus cometidos.

La Inspección es el servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social, exigir responsabilidades en este ámbito, así como el asesoramiento y, en su caso, la conciliación, mediación y arbitraje en esas materias.

En la ITSS se integran el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Cuerpo de Subinspectores Laborales que cuenta con dos escalas especializadas, la Escala de Empleo y Seguridad Social y la Escala de Seguridad y Salud Laboral.

La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social establece que la función inspectora comprende los cometidos de vigilancia y exigencia del cumplimiento de normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos en materia de:

- relaciones laborales,
- prevención de riesgos laborales,
- Seguridad Social,
- colocación, empleo y protección por desempleo;
- emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros;

- formación profesional ocupacional y continua; y
- empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados de empleo.

Por lo que la Inspección es un servicio público especializado en materia laboral entendida en su sentido más amplio.

Como se indica en el artículo 20.1 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección las actuaciones inspectoras se rigen por lo establecido en esta norma, en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, y en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social y en sus normas de desarrollo.

En el ejercicio de sus funciones, los inspectores, que tienen el carácter de autoridad pública conforme al artículo 13 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección, pueden desarrollar las facultades previstas en este precepto. De forma resumida, y según los términos previstos en la Ley Ordenadora, los inspectores están autorizados a:

- La entrada libre y sin previo aviso en cualquier centro de trabajo o lugar sujeto a inspección y permanencia en el mismo, con las particularidades previstas en el caso de tratarse del domicilio de una persona física.
- La práctica de cualquier diligencia de investigación que considere necesaria para la realización de sus funciones; así como la obtención de fotografías, vídeos o muestras, entre otros.
- Requerir información, examinar documentación e identificar a las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado o exigir razón de su presencia en el mismo.
- Exigir la comparecencia y presentación de documentación en las oficinas públicas correspondientes.
- Adoptar en su caso medidas cautelares oportunas y proporcionadas, entre otras facultades.

Las actuaciones de la ITSS se inician de oficio como consecuencia de orden superior, de orden de servicio derivada de programas de inspección, así como a petición razonada de otros órganos, denuncia o por propia iniciativa de los inspectores, conforme a criterios de eficacia y oportunidad, y según lo previsto en el artículo 20.3 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección.

Y como consecuencia de esas actuaciones inspectoras, y finalizada la actividad comprobatoria, se podrán adoptar una serie de medidas, tales como requerir la adopción de medidas o subsanación de deficiencias, iniciar procedimientos sancionadores mediante la extensión de actas de infracción, iniciar expedientes liquidatorios por deudas a la Seguridad Social, promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, altas y bajas de personas trabajadoras u ordenar la inmediata paralización de trabajos en caso de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, entre muchas otras.

El procedimiento sancionador en el orden social se inicia, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, con la extensión de un acta de infracción por la Inspección notificada a su titular conforme a lo previsto en esta Ley y en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición

de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

3.2. EL TRABAJO FORZOSO Y LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho se puede delimitar el papel a desarrollar por la Inspección respecto al trabajo forzoso o respecto de un delito de trata de seres humanos con finalidad de trabajo forzoso.

Es evidente que el día a día de los funcionarios de la ITSS no es enfrentarse a estos delitos sino a infracciones en el orden social, si bien tampoco es extraño a su actividad investigar conductas que puedan ser constitutivas de ilícitos penales, procediéndose en este caso a remitir a través del cauce orgánico correspondiente informe a los órganos judiciales competentes o al Ministerio Fiscal.

En este sentido, el último Informe Anual de la Inspección de Trabajo que Seguridad Social publicado, correspondiente al año 2021, ofrece en su introducción los siguientes datos generales²²:

‘Durante el año 2021 se han detectado 78.686 infracciones a la legislación del orden social (incluyendo 1.984 requerimientos a la Administración), con un importe de las sanciones propuestas de 286.439.767,47 euros.

Asimismo, se han formulado 205.101 requerimientos (sin incluir los 1.984 requerimientos a la Administración), 1.703 consultas y asesoramiento, 43 paralizaciones de obras, trabajos o tareas y 2.036 informes sobre presunta responsabilidad penal. (...).

Los más de dos mil informes sobre presunta responsabilidad penal realizados en el año 2021 por la Inspección se emiten conforme a lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social y en el artículo 5 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

La mayor parte de los informes sobre presunta responsabilidad penal emitidos por la Inspección sobre posibles delitos contra los derechos de los trabajadores son informes en materia de prevención de riesgos laborales²³.

El artículo 5 del Real Decreto 928/1998 establece que:

‘1. Cuando el funcionario actuante considere que los hechos que han dado lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador pudieran ser constitutivos de ilícito penal, remitirá al Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, informe con expresión de los hechos y circunstancias y de los sujetos que pudieran resultar afectados.

Si el Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social estimase la concurrencia de ilícito penal, lo comunicará al órgano competente para resolver, quien acordará, en su caso, la remisión del expediente al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo sancionador a que se refiere el Capítulo III por los mismos hechos, hasta que el Ministerio Fiscal, en su caso, resuelva no interponer acción o le sea notificada la firmeza de la sentencia o auto de sobreseimiento que dicte la autoridad judicial.

²² Informe Anual de la Inspección de Trabajo que Seguridad Social 2021 (I. Introducción 1. Datos básicos, página 11). https://www.mites.gob.es/its/ITSS/ITSS_Descargas/Que_hacemos/Memorias/Memoria_ITSS_2021_8.pdf

²³ Informe Anual de la Inspección de Trabajo que Seguridad Social 2021 (IV Anexo. 2. Resumen general de actuaciones, página 123).

Con la remisión del expediente administrativo sancionador, se solicitará de la autoridad judicial, la notificación de la resolución que ponga fin al procedimiento, que se efectuará en los términos previstos en el artículo 270 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

También se suspenderá el procedimiento administrativo cuando, no mediando dicha comunicación, se venga en conocimiento de la existencia de actuaciones penales por los mismos hechos y fundamento en relación al mismo presunto responsable (...).'

Esta comunicación sin embargo no afectará al cumplimiento de la paralización de los trabajos en el centro a que se refiere el artículo 44 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, ni a los requerimientos que se hayan podido formular, ni a la exigencia de deudas al sistema de Seguridad Social.

Hay que señalar que la condena por un delito en sentencia firme excluye la imposición de sanción administrativa siempre que se trate de los mismos hechos y exista identidad de sujeto y fundamento, sin perjuicio de las liquidaciones de cuotas a la Seguridad Social que correspondan y demás conceptos de recaudación conjunta y en su caso de la exigencia de reintegro de ayudas bonificaciones o prestaciones sociales percibidas indebidamente.

Por lo que, conforme a las anteriores normas, la Inspección podrá elevar para su remisión informe en relación con posibles supuestos de explotación laboral, así como de trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso.

En este sentido el Protocolo Marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos de 2011 ya reconoció la labor de la ITSS en la detección de posibles víctimas de trata de seres humanos. El Protocolo diferencia cuatro posibles vías de detección: la detección por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por la Inspección, en frontera o en Centros de Internamiento de Extranjeros, y por otros servicios o entidades; señalando respecto de la Inspección lo siguiente:

- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social o el organismo autonómico competente desarrollará las actuaciones de investigación necesarias en el ámbito de sus funciones y competencias con el fin de detectar situaciones de explotación laboral.
- Las actuaciones que realice de forma programada en casos de trata se llevarán a cabo en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de forma conjunta preferentemente.
- Si se detectaran indicios de trata de seres humanos durante el curso de una actuación inspectora no programada se pondrá en conocimiento de la Jefatura de la Inspección Provincial que procederá conforme a lo previsto en el artículo 17.3 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social²⁴, remitiéndose comunicación por el cauce orgánico reglamentariamente determinado al Ministerio Fiscal, que coordinará las actuaciones, comunicándolo asimismo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Los funcionarios desarrollarán, en relación con las condiciones de trabajo de las posibles víctimas de la trata, sus cometidos de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas del orden social y de asistencia técnica. Se especifica además que las actuaciones de los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social

²⁴ El Protocolo Marco hacía referencia al artículo 10.3 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Referencia que corresponde actualmente al artículo 17.3 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

comprenderán las materias laboral, de prevención de riesgos laborales, de Seguridad Social y de empleo e inmigración.

- Se emitirá informe por el cauce correspondiente al Ministerio Fiscal, sin perjuicio de su comunicación al órgano judicial competente. Se adoptarán las medidas correspondientes, de acuerdo con la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 23), si bien, se actuará conforme a lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Hay que puntualizar que es importante diferenciar este momento inicial de detección que puede llevar a cabo la Inspección de la posterior identificación formal de las víctimas de trata que se realizará en todo caso por unidades policiales especializadas con formación específica²⁵.

La Inspección, como servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social, es por tanto el servicio con conocimiento y experiencia en este ámbito, lo que hace indispensable su participación en las investigaciones sobre posibles delitos de los artículos 311.1 y 312.2 contra los derechos de los trabajadores y de trata de seres humanos en el ámbito laboral, y en un futuro, que se espera cercano, del delito de trabajo forzoso. Los hechos comprobados por la ITSS pueden servir como un pilar de gran importancia en sentencias condenatorias por trata con fines de trabajo forzoso²⁶.

El Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso incluye por tanto esta labor y otorga al Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social un papel principal en su labor de liderazgo y coordinación en la lucha contra el trabajo forzoso a nivel nacional, siendo por ello nombrado/a Delegado/a Nacional contra el trabajo forzoso el/la Director/a del Organismo.

El Plan desarrolla numerosas acciones a adoptar por la Inspección de forma individual o de forma conjunta con otras Administraciones e instituciones, así como con los interlocutores sociales y las entidades especializadas:

- Se incluyen acciones colectivas de conocimiento del fenómeno de trabajo forzoso, de información estadística y en el área de prevención, concienciación y formación que se liderarán por la Inspección.
- Como acciones individuales se pueden subrayar las acciones de formación específica de sus funcionarios y acciones para mejorar su eficacia, entre otras la designación de funcionariado especializado en cada Inspección Provincial o el refuerzo de actividad inspectora en sectores específicos o zonas geográficas.
- También la Inspección participará en acciones coordinadas para mejorar la capacidad de investigación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Ministerio Fiscal.

²⁵ En la actualidad en España la identificación es competencia exclusiva de unidades policiales especializadas, siendo necesaria esa identificación para que las víctimas de trata de seres humanos puedan acceder a las medidas protección y asistencia, incluida, en su caso, la protección derivada del artículo 59 bis de protección específica a las víctimas de trata de seres humanos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

El procedimiento de identificación se describe en el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos.

²⁶ Lo que puede suponer además que no recaiga de forma tan marcada el peso del procedimiento judicial sobre la declaración de la víctima, sino también sobre hechos comprobados por la institución experta en la materia.

- La adopción de medidas de fortalecimiento de la coordinación con los interlocutores sociales y las entidades especializadas se liderará por la Inspección creando un ámbito de colaboración novedoso a nivel nacional.

Por último, se puede destacar que en el estudio de situaciones de trabajo forzoso y de trata de seres humanos se han comenzado a mencionar desde hace unos años fenómenos presentes en no pocas ocasiones, como la intermediación laboral, la subcontratación y cesión de trabajadores.

A nivel internacional se habla ya desde hace tiempo de las cadenas de suministro, de la responsabilidad y diligencia empresarial y ‘corporate compliance’ (o medidas de cumplimiento empresarial) o de la imposición o asunción voluntaria por las empresas de determinados códigos de conducta²⁷.

Pero no solo se trata de cadenas de suministro internacionales o de explotación de trabajadores por empresas occidentales en países en vías de desarrollo. Si se observan investigaciones y casos concretos sucedidos España, en sentencias de las Audiencias Provinciales, en notas de prensa que publica la Policía Nacional o la Guardia Civil o en los medios de comunicación, se aprecia que en muchas ocasiones que se dan situaciones que podrían ser constitutivas de cesiones de trabajadores o en las que existe una intermediación laboral.

En algunos casos puede tratarse de situaciones en principio legales, como la subcontratación en los términos previstos en el artículo 42 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; o una cesión de trabajadores, conforme al artículo 43 de esta ley, a través de empresas de trabajo temporal legalmente autorizada²⁸ o de casos de intermediación laboral a través de agencias de colocación²⁹; pero suelen ser conductas que probablemente pudieran ser calificadas como cesión ilegal de trabajadores. Sea como fuere, es necesario el estudio de cada caso concreto con el fin de poder imputar a cada actor la responsabilidad penal que corresponda en los supuestos de trata o trabajo forzoso.

En este punto, hay que señalar que la determinación de la responsabilidad en vía administrativa difiere de la vía penal, y que desde el punto de vista penal es necesario que se afronten estas cuestiones, como indica el Plan de Acción Nacional en su Acción 24, para evitar la impunidad de conductas constitutivas de delito. Por otra parte, se prevé que la modificación de la Directiva 2011/36/UE, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, incida de forma señalada en la responsabilidad de las personas jurídicas.

4. LEY ORGÁNICA INTEGRAL CONTRA LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN DE SERES HUMANOS

No se puede concluir este estudio sin hacer referencia al Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos³⁰.

²⁷ Hay numerosas publicaciones, referencias específicas en documentos de Naciones Unidas, la OIT, la OSCE, la Unión Europea, etcétera.

Por citar algunas:

-Informe de la 74ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Relatora especial sobre la trata de personas, 2019.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/222/71/PDF/N1922271.pdf?OpenElement>

-Compendium of relevant reference materials and resources on ethical sourcing and prevention of trafficking in human beings for labour exploitation in supply chains: Second updated edition, OSCE, 2020.

<https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/450769.pdf>

²⁸ Conforme a la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

²⁹ Reguladas en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, y el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

³⁰ A fecha de elaboración del presente estudio, abril y principios de mayo de 2023, ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el Anteproyecto de la Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos.

La aprobación y publicación de esta norma que se espera que se materialice en un futuro próximo supondrá un hito en la lucha contra la trata de seres humanos en España puesto que será la primera vez que se aborde la trata por una ley, es más, por una ley orgánica. Será una norma única, que integrará todas las formas de trata y contra todas las finalidades de explotación de la trata y que abordará todos los aspectos relacionados con la trata de seres humanos, desde la sensibilización hasta la protección y asistencia a las víctimas pasando por la prevención y la cooperación internacional.

Se reconoce en la Exposición de Motivos del Anteproyecto la labor que se ha desarrollado con el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso como un primer paso para la tipificación penal del trabajo forzoso y en la introducción de un enfoque integral en la materia. A lo largo de su articulado se observan medidas que se incluían como acciones en el Plan. Es fundamental decir que el texto del Anteproyecto recoge, destacándolo claramente en su Exposición de motivos, la tipificación como delitos de los trabajos o servicios forzosos, servidumbre y la esclavitud³¹, con penas desde los cinco a los doce años (muy superiores por tanto a las que en el ámbito laboral se imponen en los llamados delitos de explotación laboral).

Corresponde destacar además, en lo relativo a la trata de ámbito laboral y el trabajo forzoso, entre otras muchas medidas:

- La tipificación de la utilización de servicios, prestaciones o actividades de víctimas de trabajos o servicios forzosos, servidumbre o esclavitud con penas de prisión³² con el fin de desincentivar su demanda.
- La creación de un Mecanismo Nacional de Derivación³³ y la participación de la Inspección en la detección de supuestos de trata y explotación.
- La formación en la ITSS y la designación del funcionariado especializado en la lucha contra el trabajo forzoso.
- El refuerzo de la capacidad inspectora y coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- La formación de los interlocutores sociales.
- La sensibilización y prevención de la trata y explotación en el marco de un Plan Nacional que incluirá campañas de información y sensibilización a empleadores, (con mención expresa a los distintos niveles de su cadena de suministro), a trabajadores e interlocutores sociales, especialmente en ámbitos y sectores considerados de mayor riesgo y acciones dirigidas a la población migrante.
- La promoción de conductas empresariales responsables y diligencia debida.

<https://www.mjusticia.gob.es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/Anteproyecto%20de%20Ley%20Org%C3%A1nica%20Trata%20TAIP.pdf>

El Anteproyecto cuenta con dictamen favorable del Consejo Económico y Social y del Consejo General del Poder Judicial.

Dictamen favorable del Consejo Económico y Social:

<https://www.ces.es/documents/10180/5301494/Dic032023.pdf>

³¹ La Disposición Final Cuarta del Anteproyecto de Ley modifica el artículo 177 bis del Código Penal e introduce un Capítulo II y Capítulo III en el Título VII bis del Libro II, '*De los trabajos o servicios forzosos, servidumbre o esclavitud*', artículos 177 ter a 177septies.

³² Se incluyen los casos de imprudencia grave y se introduce una exención de pena en el artículo 177 quater.

³³ Con participación de la Inspección en su caso conforme al artículo 60 del Anteproyecto de Ley Orgánica.

- La articulación de la protección de las víctimas de forma sistemática a fin de garantizar sus derechos, incluyendo una mención especial a los menores de edad.

Como se observa, varias de estas medidas a desarrollar se recogían entre las acciones del Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso, que se ve, por tanto, reforzado. Se incluyen además otras muchas medidas que, en su conjunto, y al aprobarse la Ley Orgánica, dotarían finalmente de una nueva dimensión a la lucha integral contra la trata y el trabajo forzoso en España de acuerdo con los compromisos internacionales adoptados y, lo que es más importante, con el debido compromiso de las Administraciones y de la sociedad españolas con las víctimas.