



Bruselas, 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

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

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de la modificación 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

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

La trata de seres humanos constituye una actividad fundamental de la delincuencia grave y organizada en la UE y seguirá siendo una amenaza en un futuro próximo. Si bien la Directiva contra la trata de seres humanos (Directiva 2011/36/UE) contribuyó a la creación de un terreno común de la UE para la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, sigue habiendo problemas, como los que se mencionan a continuación:

- **La trata de seres humanos sigue cobrando fuerza dentro de la UE**, a pesar de los esfuerzos por prevenir y detectar este delito, así como por identificar a sus víctimas en una fase temprana. Además, la recopilación de datos y el seguimiento de tendencias no reflejan la magnitud de la trata de seres humanos en la UE.
- **El número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas es bajo, lo que se traduce en la impunidad de los tratantes.** La Directiva no aborda algunas preocupaciones importantes que han ido surgiendo o aumentando desde su adopción, incluidas las nuevas formas de explotación y el uso de la tecnología para facilitar la delincuencia. La interpretación de las infracciones relacionadas con la trata de seres humanos y de la explotación puede diferir de un Estado miembro a otro, lo que genera dificultades en la cooperación transfronteriza y en la prueba de la infracción. Además, las personas jurídicas no responden en grado suficiente por la comisión de infracciones relacionadas con la trata de seres humanos, lo que contribuye a la cultura de la impunidad.
- **Las víctimas no siempre reciben un nivel adecuado de asistencia, apoyo y protección, adaptado a sus necesidades específicas.** Los principios de no enjuiciamiento y no imposición de penas a las víctimas de la trata de seres humanos por su participación en actividades delictivas, los derechos de las víctimas a una indemnización y las medidas de protección de las víctimas no se aplican de manera coherente en los Estados miembros. Los mecanismos de derivación nacionales y transnacionales existentes no son plenamente eficaces, lo que puede obstaculizar la identificación temprana de las víctimas y su derivación a los mecanismos de asistencia, apoyo y protección.
- **La demanda que fomenta la trata de seres humanos sigue siendo elevada en la UE**, lo que puede deberse al hecho de que la tipificación penal del uso de los servicios prestados por las víctimas no es coherente en todos los Estados miembros, y a que las estrategias de reducción de la demanda no se aplican de manera generalizada.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

Esta iniciativa tiene por objeto **reforzar el marco jurídico de la UE contra la trata de seres humanos**. Para alcanzar este objetivo general, la iniciativa establece cuatro objetivos específicos, a saber:

- **Garantizar una prevención y detección adecuadas, así como una mejor supervisión, de la trata de seres humanos a escala de la UE**, reforzando la capacidad de todas las partes interesadas que puedan entrar en contacto con víctimas (potenciales) para reconocer los indicios de este delito y aumentando el conocimiento del fenómeno y sus tendencias.
- **Reforzar la respuesta penal a este delito, también en el contexto transfronterizo**, con el fin de mejorar la capacidad de las autoridades policiales y judiciales para luchar contra la delincuencia y adaptarse a los nuevos *modi operandi* y al nuevo modelo de negocio de los tratantes, y hacer frente a las amenazas emergentes.
- **Garantizar que las víctimas de la trata de seres humanos reciban una asistencia, un apoyo y una protección adecuados en todos los Estados miembros**, en particular mediante la mejora de los mecanismos de identificación y derivación tempranas, también en el contexto transfronterizo.
- **Reducir la demanda de los servicios derivados de la explotación de las víctimas de la trata de seres humanos, que es un factor que impulsa la trata a través de todas las formas de explotación**, aplicando distintas estrategias: desde el refuerzo de la respuesta penal al uso de servicios derivados de la explotación hasta la mejora de las actividades de sensibilización, educación y formación.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

La trata de seres humanos es un delito transfronterizo que afecta a todos los Estados miembros. Tiene tanto una dimensión transfronteriza dentro de la UE como una dimensión interna que implica el cruce de las fronteras exteriores de la UE. La cooperación a escala de la UE es crucial para abordar la dimensión transfronteriza en lo que respecta a la prevención y la lucha contra la delincuencia, así como para garantizar que las víctimas sean identificadas y reciban la asistencia, el apoyo y la protección adecuados. La creciente

importancia de la dimensión en línea de este delito justifica aún más la adopción de nuevas medidas a escala de la UE, ya que ofrece a los tratantes mayores oportunidades para captar, controlar, transportar y explotar a las víctimas, así como para trasladar los beneficios obtenidos y llegar a los usuarios en toda la UE y fuera de ella sin cruzar ninguna frontera. Las autoridades nacionales y las partes interesadas reconocen ampliamente que la lucha contra la trata de seres humanos requiere una actuación a escala de la UE.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

La **opción 1** se centra en medidas no legislativas.

La **opción 2** solo contiene medidas legislativas, que implicarían la modificación de la Directiva. En el caso de algunas de las medidas legislativas de la **opción 2**, se evaluaron varias subopciones.

La **opción 3** es una combinación de las medidas no legislativas presentadas en la opción 1 y algunas de las medidas legislativas propuestas en la opción 2.

La opción 3 es la preferida. Responde a los objetivos horizontales y específicos definidos:

- **Objetivo horizontal 1: Garantizar una prevención y detección adecuadas, así como una mejor supervisión, de la trata de seres humanos a escala de la UE:**
 - Crear un centro de conocimientos y experiencia especializado en la lucha contra la trata de seres humanos que, entre otras cosas, apoye la elaboración de directrices en materia de recopilación de datos sobre la trata de seres humanos en la UE y la promoción de la sensibilización contra la trata de seres humanos (*medidas no legislativas*).
 - Introducir en la Directiva la obligación de que los Estados miembros recopilen y comuniquen anualmente a la Comisión datos sobre la trata de seres humanos, especificando, en particular, los indicadores que se utilizan para esta recopilación de datos (*medida legislativa*).
- **Objetivo específico 2: Reforzar la respuesta penal a este delito, en particular en el contexto transfronterizo:**
 - Garantizar que la dimensión en línea se tenga en cuenta para cada elemento del delito en la Directiva (*medida legislativa*).
 - Reforzar la cooperación entre la Comisión y las empresas de internet en el marco del Foro de la UE sobre Internet (*medida no legislativa*).
 - Incluir el matrimonio forzado y la adopción ilegal en la lista de formas de explotación (*medida legislativa*).
 - Garantizar que las personas jurídicas, en caso de ser condenadas por un tribunal, puedan ser objeto de algunas de las sanciones (cuya transposición es actualmente facultativa para los Estados miembros) por lo que respecta tanto a las infracciones generales relacionadas con la trata de seres humanos como a las demás sanciones, cuando la infracción se cometa con una circunstancia agravante (*medida legislativa*).
 - Creación del grupo temático de fiscales especializados en la lucha contra la trata de seres humanos (*medida no legislativa*).
- **Objetivo específico 3: Garantizar que las víctimas de la trata de seres humanos reciban una asistencia, apoyo y protección adecuados en todos los Estados miembros:**
 - Exigir a los Estados miembros que establezcan mecanismos nacionales formales de derivación, y que creen centros de coordinación nacionales para la derivación de las víctimas (*medida legislativa*).
 - Elaborar directrices sobre los requisitos y normas mínimos aplicables a los mecanismos nacionales de derivación y creación de un mecanismo de derivación europeo en el marco del centro de conocimientos y experiencia (*medida no legislativa*).
- **Objetivo específico 4: Reducir la demanda de los servicios derivados de la explotación de las víctimas que fomenta la trata de seres humanos para llevar a cabo todas las formas de explotación:**
 - Exigir a los Estados miembros que tipifiquen como delito el uso consciente de los servicios prestados por las víctimas de la trata de seres humanos para todas las formas de explotación (*medida legislativa*).
 - Organización de una campaña de sensibilización a escala de la UE destinada a desalentar la demanda que fomenta la trata en el marco del centro de conocimientos y experiencia (*medida no legislativa*).

¿Quién apoya cada opción?

En su Resolución de 10 de febrero de 2021, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que **evaluara la aplicación de la Directiva contra la trata de seres humanos y que presentara propuestas para revisarla**. La Comisión llevó a cabo amplias consultas con las partes interesadas, en particular a través de una consulta pública y reuniones de la red de ponentes nacionales o mecanismos equivalentes de la Unión y la plataforma de la sociedad civil de la UE contra la trata de seres humanos. La Comisión también se basó

en las consultas realizadas por un contratista externo con una amplia gama de partes interesadas, incluidas las autoridades nacionales de los Estados miembros, las agencias de la UE y las organizaciones de la sociedad civil, así como representantes del sector privado y organizaciones internacionales. La mayoría de las partes interesadas consultadas apoyaron las diferentes medidas propuestas como parte de la opción preferida. En su Resolución, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que **modificara la Directiva con el fin de garantizar que todos los Estados miembros tipifiquen como delito el uso consciente de los servicios prestados por las víctimas de la trata de seres humanos**. Las partes interesadas están más divididas en cuanto a este cambio legislativo, aunque casi dos tercios de los participantes en la consulta pública lo apoyaron. Además, la mayoría de las partes interesadas consultadas en el marco de estudios de casos y entrevistas *ad hoc* sobre las opciones de actuación se mostraron a favor. Se considera que esta subopción es la que ofrece mayores posibilidades de alcanzar un consenso entre todas las posibles subopciones relacionadas con la tipificación penal del uso de los servicios.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción preferida tiene por objeto **mejorar la capacidad de los Estados miembros para luchar eficientemente contra la delincuencia, especialmente en relación con las amenazas y tendencias que han ido surgiendo y evolucionando en los últimos años**. Se espera que las nuevas normas comunes y armonizadas aplicables a los Estados miembros **mejoren la cooperación transfronteriza, tanto en términos de investigaciones y enjuiciamiento como de asistencia y apoyo a las víctimas**. Las medidas no legislativas ayudarán a los Estados miembros a adaptar su legislación y seguir aplicando la Directiva, en consonancia con la **estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos (2021-2025)**.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción preferida tiene una carga limitada para los Estados miembros, que además se ve compensada por el impacto positivo de las medidas relativas a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, así como a la protección de las víctimas. La opción preferida consiste principalmente en **mejorar las disposiciones existentes en lugar de crear nuevas obligaciones**. La obligación de tipificar como delito el uso consciente de los servicios prestados por las víctimas de la trata de seres humanos crearía principalmente una carga normativa para los Estados miembros que aún no han transpuesto esta medida u otras medidas que vayan más allá. La mayoría de los Estados miembros ya cuenta con la legislación en vigor aplicable, al menos, a la explotación sexual. El requisito de establecer mecanismos nacionales de derivación también supondría una cierta carga normativa y administrativa para los Estados miembros. Sin embargo, no se trata de una obligación completamente nueva, ya que, en virtud de la Directiva actual, los Estados miembros ya tenían que establecer mecanismos destinados a la identificación, la asistencia y el apoyo tempranos de las víctimas, y todos los Estados miembros excepto uno ya cuentan con un mecanismo de derivación formal o informal. Por lo tanto, se espera que las medidas necesarias para formalizar los procedimientos de identificación y derivación de las víctimas sean poco gravosas.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

La opción preferida no impone ninguna obligación a las empresas y, por tanto, no les afecta directamente, aparte del hecho de que algunas medidas no legislativas podrían requerir su compromiso voluntario. Las personas jurídicas solo podrían ser objeto de sanciones económicas, como el cierre temporal de su establecimiento, tras una condena por un delito de trata cometido en su beneficio. Esta medida contribuiría a garantizar una economía más justa en la que la delincuencia no salga rentable y en la que las empresas que actúan con arreglo a las normas se beneficiarían de una reducción de la competencia desleal de las empresas que utilizan el trabajo forzoso. Si bien la Comisión fomentaría la cooperación con la industria de la tecnología y de internet, cualquier obligación reglamentaria relacionada con la responsabilidad de las plataformas en línea y los prestadores de servicios de detectar, supervisar y eliminar los contenidos relacionados con la trata de seres humanos estaría cubierta por otros instrumentos jurídicos existentes o a punto de adoptarse.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Como se ha descrito anteriormente, la opción preferida tendría un impacto limitado en las administraciones nacionales, que, en su mayoría, tendrían que adaptar su legislación a las disposiciones nuevas o revisadas de la Directiva, cuando aún no lo hayan hecho. También se espera que algunas de las medidas legislativas que forman parte de la opción preferida, en particular las relativas a la tipificación penal, den lugar a un mayor número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas. Sin embargo, un mayor nivel de armonización de las normas de la UE contribuiría a mejorar la situación de la trata de seres humanos en la UE y a aumentar la capacidad de las autoridades policiales y judiciales para prevenir y combatir esta lacra, proteger a sus víctimas y reducir la demanda que fomenta el delito en cuestión.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

La opción preferida reforzará la lucha contra la trata de seres humanos al desarticular el modelo delictivo de los tratantes y reducirá la probabilidad de que se explote a las personas, lo que tendrá un impacto positivo en la sociedad, los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la seguridad dentro de la UE.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La evaluación de la Directiva revisada debe llevarse a cabo, en principio, no antes de cinco años después de la fecha límite de transposición, a fin de garantizar que haya un período suficientemente largo para evaluar los efectos de la iniciativa una vez que haya sido plenamente transpuesta en todos los Estados miembros. En particular, la Directiva revisada incluiría una disposición que obligaría a la Comisión a evaluar el impacto de las normas que tipifican como delito el uso consciente de los servicios que son objeto de explotación mediante la presentación de un informe al Parlamento Europeo y al Consejo cinco años después del plazo de transposición. Mientras tanto, la Comisión seguirá supervisando y evaluando la aplicación de la Directiva en el contexto de los informes que la Comisión elabora cada dos años sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos.