

ESTUDIOS

REFORZAR LA EFICACIA EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS, EN LA PROTECCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

ESTUDIO PROCESAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

MONTSERRAT DE HOYOS SANCHO

REFORZAR LA EFICACIA EN LA LUCHA
CONTRA LA TRATA Y EXPLOTACIÓN
DE PERSONAS, EN LA PROTECCIÓN
Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

ESTUDIO PROCESAL DESDE LA PERSPECTIVA
DE LA UNIÓN EUROPEA

MONTSERRAT DE HOYOS SANCHO

Catedrática de Derecho Procesal de la Universidad de Valladolid

Ex Directora del Instituto de Estudios Europeos

REFORZAR LA EFICACIA EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS, EN LA PROTECCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

ESTUDIO PROCESAL
DESDE LA PERSPECTIVA
DE LA UNIÓN EUROPEA



FUNDACIÓN PRIVADA
**MANUEL
SERRA
DOMÍNGUEZ**

NOS
IMPULSA



III ARANZADI

© **Montserrat de Hoyos Sancho**, 2026

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: febrero 2026

Depósito Legal: M-1285-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-531-1

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-532-8

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Consejo Asesor Aranzadi LA LEY

D. Luis María Cazorla (Presidente)

Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

D. Alberto Palomar (Secretario)

Magistrado de lo contencioso-administrativo (EV)

D. Ricardo Alonso

Catedrático de Derecho Administrativo y de la UE

D. Moisés Barrio

Letrado del Consejo de Estado

D. Jacobo Manuel Barja de Quiroga López

Presidente de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo

D. Alfredo Berges

Presidente de UNE

D.^a Sonia Calaza

Decana de la Facultad de Derecho de la UNED. Catedrática de Derecho procesal de la UNED

D.^a Concepción Campos

Experta en Gestión Pública y Presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público

D.^a Ana Belén Campuzano

Catedrática de Derecho mercantil de la Universidad CEU San Pablo

D. Adolfo Díaz Ambrona

Secretario General de la Cámara de Comercio de España

D. Antonio Fernández de Buján y Fernández

Académico de Número de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación de España y de Galicia

D.^a Isabel Fernández Torres

Catedrática (Ac.) de Derecho Mercantil

D.^a Ana Fernández-Tresguerres

Notaria de Madrid

D. José Luis García Delgado

Catedrático de Economía Aplicada. Univ. Nebrija

D.^a Piedad García-Escudero

Letrada de las Cortes Generales

D. Rafael García Meiro

Consejero Delegado/CEO de AENOR

D. Isaac Merino Jara

Magistrado del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

D.^a Encarnación Roca

Catedrática de Derecho Civil

D. Antonio V. Sempere Navarro

Magistrado del Tribunal Supremo

D.^a Rosario Silva

Abogada del Estado

D. Eduardo Torres-Dulce

Fiscal

A José Antonio y a David

Índice general

	<u>Página</u>
1. INTRODUCCIÓN	15
1.1. Necesidad y oportunidad de este estudio	15
1.2. Definición de trata de seres humanos con fines de explotación ..	18
1.3. Algunas cifras actuales sobre los delitos de trata con fines de explotación y sus beneficios económicos	21
1.4. Principales problemas que actualmente presenta la investigación y enjuiciamiento de los delitos de trata de personas con fines de explotación, la protección y reparación de sus víctimas	26
2. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA VIGENTE Y PROYECTADA	32
2.1. Introducción	32
2.2. Normativa sobre protección y otros derechos de las víctimas de trata y explotación de personas	33
2.2.1. Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, parcialmente modificada por la Directiva (UE) 2024/1712, de 13 de junio de 2024 ..	33
2.2.2. Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. Las propuestas para su reforma	46
2.2.3. Directiva 2004/80/CE, sobre indemnización transfronteriza a las víctimas de delitos	76

	<i><u>Página</u></i>
2.2.4. Directiva (UE) 2024/1385, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica	80
2.2.5. Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil. Propuestas de reforma y ampliación	96
2.2.6. Directiva y Reglamento sobre la Orden europea de protección de víctimas. Necesidad de mejorar la protección transnacional de víctimas, testigos y colaboradores con los sistemas de justicia	111
2.2.7. Directiva 2004/81/CE, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes	124
2.3. <i>Normativa sobre recuperación y decomiso de activos vinculados a los delitos de trata y explotación de personas</i>	129
2.3.1. Sobre la importancia de evitar que estos delitos resulten rentables para los explotadores —« <i>Crime doesn't pay</i> »—	129
2.3.2. Directiva 2014/42/UE, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea. La necesidad de su reforma .	133
2.3.3. Directiva (UE) 2024/1260, sobre recuperación y decomiso de activos	135
2.3.4. Reglamento (UE) 2018/1805, sobre reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo y decomiso ...	150
2.4. <i>Normativa sobre otros instrumentos procesales y orgánicos empleados en la lucha contra la trata y explotación de personas —selección—</i>	155
2.4.1. Obtención transfronteriza de pruebas electrónicas en la Unión Europea. Luces y sombras del nuevo «paquete <i>e-evidence</i> »	155

	<u>Página</u>
2.4.2. Reglamento (UE) 2022/2065, relativo al mercado único de servicios digitales. Las órdenes de actuación contra contenidos ilícitos en la web	169
2.4.3. Los Equipos Conjuntos de Investigación	172
2.4.4. Remisión de procesos penales a otro Estado de la Unión. El nuevo Reglamento (UE) 2024/3011	184
3. INFORMES INSTITUCIONALES	194
3.1. <i>Informes de la Comisión Europea sobre el delito de trata y explotación de seres humanos</i>	<i>194</i>
3.2. <i>Informe del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva contra la trata y explotación de seres humanos.</i>	<i>203</i>
3.3. <i>Informe de Eurojust sobre trata de seres humanos y recomendaciones en materia de cooperación judicial</i>	<i>207</i>
3.4. <i>Informes de Europol sobre delincuencia grave y organizada en la Unión Europea: EU-SOCTA</i>	<i>209</i>
3.5. <i>Informes de Europol y Eurojust sobre prueba electrónica transfronteriza en la Unión Europea: SIRIUS</i>	<i>213</i>
4. ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS Y OTRAS CUESTIONES VINCULADAS	220
4.1. <i>Estrategia de la Unión Europea en la lucha contra la trata de seres humanos</i>	<i>221</i>
4.2. <i>Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de las víctimas</i>	<i>223</i>
4.3. <i>Estrategia de la Unión Europea para hacer frente a la delincuencia organizada</i>	<i>226</i>
4.4. <i>Estrategia de la Unión Europea para una Unión de la Seguridad</i>	<i>228</i>
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	229

1. INTRODUCCIÓN¹

1.1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE ESTE ESTUDIO

Son muchos y valiosos los trabajos publicados hasta la fecha en España y fuera de nuestras fronteras sobre el tema objeto principal de este trabajo, tanto de la mano de penalistas, como de procesalistas². No obstante, hemos apreciado la necesidad de seguir realizando aportaciones al estudio de los derechos y garantías de la víctima desde el punto de vista procesal³, en este caso en relación con los delitos de trata y explotación de personas, y particularmente desde el punto de vista de la Unión Europea, por diversos motivos que apuntamos a continuación.

Como iremos viendo *infra* con más detalle, a pesar de todas las normas aprobadas y de las numerosas medidas adoptadas, tanto por las instituciones y organismos UE como por los distintos Estados miembros, las cifras «conocidas» sobre los delitos de trata en el contexto de la Unión, no solo no disminuyen, sino que siguen aumentando. Además, estos hechos delictivos van cambiando en su tipología, se adaptan a las novedades tecnológicas, se diversifica la forma de comisión y, por consiguiente, se complica la investigación y el enjuiciamiento de los mismos, al tiempo que también varían los efectos sobre las propias víctimas. En consecuencia, es preciso

-
1. Este trabajo es resultado del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades - Agencia Estatal de Investigación: «Proceso penal y espacio de libertad, seguridad y justicia: garantías, cooperación transfronteriza y digitalización» —PID2023-152074NB-I00—, así como del Grupo de Investigación Reconocido «Garantías procesales y Unión Europea», de la Universidad de Valladolid, y del proyecto del mismo nombre de la Junta de Castilla y León —VA033G24—.
 2. Buena muestra de un completo estudio multidisciplinar sobre estas materias es el volumen dirigido por VILLACAMPA ESTIARTE, C. y coordinado por PLANCHADELL GARGALLO, A.: *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación. ¿Es necesaria una ley integral para luchar contra la trata y la explotación de seres humanos?*, Valencia, 2022. Vid. también TORRES FERRER, C.: *Trata de seres humanos como criminalidad económica. Análisis sustantivo y procesal penal*, Valencia, 2025.
 3. Tema que nos ocupa desde hace años, como puede verse en el apartado «Referencias bibliográficas».

revisar, replantear y reforzar la eficacia en la lucha contra la trata y explotación de personas, en sus distintas modalidades.

De la lectura de los distintos informes institucionales se concluye que la detección temprana de las víctimas, su protección, los apoyos a lo largo del proceso y la reparación de los daños causados a éstas también es deficiente. Los derechos que se les reconoce en las distintas normas no siempre son efectivos en la práctica.

Los delitos de trata y explotación de personas tienen un componente transnacional muy fuerte, tanto en las víctimas, que en muchos casos serán captadas y explotadas en distintos países, como en los tratantes y explotadores, que frecuentemente conformarán grupos de criminalidad organizada y operarán de forma más o menos fluida en distintos Estados, también *online*. Esto hace que la cooperación internacional y/o transfronteriza entre las autoridades implicadas en su investigación y en el enjuiciamiento sea imprescindible, y muy deseable la armonización o aproximación de los distintos tipos penales relacionados con la trata, en cuanto favorecerá esa cooperación, más si está informada por el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones penales.

Por tanto, el análisis y la formulación de propuestas de mejora sobre esta materia requiere necesariamente un enfoque transnacional, que aquí acotaremos a los aspectos procesales y al ámbito de la Unión Europea, contexto normativo y geográfico en el que en los últimos tiempos se han producido cambios importantes, y donde actualmente se están elaborando y reformulando normas llamadas precisamente a reforzar la eficacia en la lucha contra estos delitos, la protección, el apoyo y la reparación de sus víctimas.

Los distintos operadores jurídicos han de mejorar su conocimiento de estas normas de la Unión Europea, que por supuesto son vinculantes. Especialmente deberán ser consideradas también por el legislador español todas las Directivas y Reglamentos UE sobre la materia, para transponerlas y aplicarlos de la manera más adecuada y efectiva. Tengamos en cuenta que desde hace varios años se trabaja en nuestro país en la elaboración de distintos textos de Anteproyectos de Ley Orgánica sobre la trata y explotación de personas; toda la normativa UE que abordaremos en este estudio habrá de ser considerada en la redacción y posterior discusión de estos proyectos legislativos.

Este trabajo se estructura partiendo precisamente de un análisis de esa normativa específica de la Unión Europea, la vigente y también la que está

en tramitación actualmente, destacando los aspectos más relevantes y las carencias que se han ido detectando, al tiempo que iremos formulando propuestas de mejora de la misma.

En primer término, se abordan las distintas Directivas sobre protección y otros derechos de las víctimas. Precisamente la Directiva específica sobre lucha contra la trata y explotación ha sido modificada recientemente, y la Directiva general sobre víctimas será reformada y completada próximamente en algunos apartados relevantes. Veremos qué aspectos concretos han sido mejorados y cuáles han quedado todavía pendientes.

Nos ocuparemos también de otras Directivas que afectan a cuestiones estrechamente relacionadas con la investigación y enjuiciamiento de estos tipos delictivos, con la protección, el apoyo y la reparación de sus víctimas. En este punto es necesario advertir ya sobre la dispersión normativa que impera en la UE, y que de alguna manera se traslada también a los ordenamientos nacionales, lo que desde luego no facilita la tarea del operador jurídico ni del legislador estatal a la hora de transponer y aplicar las diversas Directivas y Reglamentos vigentes en esta materia.

A continuación, prestaremos especial atención a una cuestión que de ninguna manera puede pasarse por alto en el análisis: los que podemos denominar «aspectos económicos de la trata».

Los delitos de trata y explotación de personas mueven cantidades ingentes de dinero y se acompañan de transacciones de bienes de gran valor, pues generan elevados y constantes beneficios económicos para los explotadores. En consecuencia, una lucha eficaz contra este tipo de delitos ha de concentrarse necesariamente también en atacar esos beneficios económicos de la trata, es decir, en las medidas que impidan que el crimen «resulte rentable»; lo que se conoce como políticas «*Crime doesn't pay*».

En ese apartado abordaremos la normativa UE específica sobre recuperación y decomiso de activos vinculados a la trata y explotación de personas, en la que también se han producido recientemente novedades importantes.

Concluiremos el bloque sobre el estudio de la regulación UE con una selección de normas que contienen instrumentos de carácter procesal y orgánico, los cuales, más allá de los «tradicionales» y bien conocidos instrumentos basados en el reconocimiento mutuo de resoluciones penales —orden europea de detención y entrega, y orden europea de investigación— están llamados a desempeñar igualmente un papel muy relevante

en el reforzamiento de la eficacia en la lucha contra la trata y explotación de personas.

Una vez conocida la situación normativa actual y proyectada, valoradas sus distintas utilidades y sus carencias, expondremos los aspectos más relevantes de los informes institucionales publicados en los últimos años en la Unión y vinculados al tema de este trabajo. Nos permitirán conocer las tendencias actuales en la comisión de los delitos de trata y explotación, saber cómo evoluciona la complejidad de su investigación y enjuiciamiento, considerar las principales necesidades de las víctimas y, en definitiva, determinar cuáles han de ser las medidas de refuerzo normativo y operativo, a corto y medio plazo.

Por último, no menos importante para completar nuestra visión del tema en el ámbito de la Unión, abordaremos las distintas «Estrategias» de la Comisión Europea en los últimos años, tanto en relación con la lucha contra la trata, como sobre los derechos de las víctimas en general, o en materia de delincuencia organizada y de seguridad.

1.2. DEFINICIÓN DE TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN

Podemos encontrar en los textos normativos nacionales e internacionales distintas definiciones del delito de trata y explotación de seres humanos, si bien la mayoría de éstas tienen como referente las recogidas en el art. 3 del Protocolo de Palermo⁴, para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, del año 2000, así como, en el marco del Consejo de Europa, el art. 4 del Convenio de Varsovia⁵ sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005.

En este trabajo partiremos, en principio, de la definición que encontró plasmación en el art. 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*⁶,

4. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

5. <https://rm.coe.int/168008371d>

6. Directiva que vino a sustituir la Decisión marco 2002/629/JAI, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036>

en la versión de este precepto modificada y ampliada por la Directiva (UE) 2024/1712, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024⁷.

Estas normas de la Unión tienen precisamente por finalidad aproximar las legislaciones nacionales de los Estados miembros sobre la materia y, en particular, las conductas delictivas que se engloban bajo el tipo genérico de «trata». Los Estados miembros deberán adaptar sus respectivas normas penales a lo dispuesto en este nuevo art. 2 de la Directiva, a más tardar el 15 de julio de 2026⁸.

Art. 2: «Infracciones relacionadas con la trata de seres humanos.

1.—Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que sean punibles las conductas siguientes cuando se cometan intencionadamente:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre esas personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra persona, con el fin de explotarla.

2.—Existe una situación de vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso.

3.—La explotación incluirá, como *mínimo*, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas, la extracción de órganos o la explotación de la maternidad subrogada, del matrimonio forzado o de la adopción ilegal.

7. Directiva (UE) 2024/1712, del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712

8. En España el delito de trata de seres humanos se encuentra regulado en el art. 177 *bis* del Código Penal, última modificación por L.O. 13/2022, de 20 de diciembre.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf>

4.—El consentimiento de una víctima de la trata de seres humanos para su explotación, prevista o consumada, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios contemplados en el apartado 1.

5.—Cuando la conducta a que se refiere el apartado 1 afecte a un menor, constituirá una infracción punible de trata de seres humanos aun cuando no se haya recurrido a ninguno de los medios mencionados en el apartado 1. El presente apartado no se aplicará a la explotación de la maternidad subrogada a que se refiere el apartado 3, a menos que la madre subrogada sea una menor.

6.—A efectos de la presente Directiva, se entenderá por menor cualquier persona menor de 18 años».

A estas categorías delictivas que de manera genérica se mencionan expresamente en el apdo. 3º del art. 2 de la citada Directiva, se añaden también⁹ en diversos informes de instituciones y agencias UE, otras formas de explotación, como la venta de bebés, o el tráfico de tejidos humanos.

En términos generales se entiende que la trata con fines de explotación¹⁰ constituye tipos delictivos de máxima gravedad, pues atenta contra los derechos fundamentales de la persona, en particular contra su libertad, su integridad moral y dignidad¹¹, por lo que ya en el art. 5.3 CDFUE encon-

9. El art. 2 de la Directiva, en su apartado 3º, indica que la explotación incluirá «como mínimo» esas conductas que allí se enuncian.

10. Es preciso diferenciar la trata de seres humanos con fines de explotación —*trafficking in human beings*— del tráfico de migrantes —*migrant smuggling*—. En el tráfico de migrantes las personas, los migrantes, pagan por los servicios que le ofrecen para atravesar una frontera de manera irregular, pero no hay en principio propósito de explotación. No obstante, no es extraño que ambos fenómenos aparezcan vinculados en la práctica, de forma que las personas migrantes acaban siendo también víctimas de trata con fines de explotación laboral, sexual o de otro tipo, habitualmente para pagar las enormes deudas contraídas como consecuencia del propio traslado.

11. Se recomienda en este punto la lectura del trabajo de ALONSO ÁLAMO, cuyas conclusiones compartimos: «¿Protección penal de la dignidad? A propósito de los delitos relativos a la prostitución y a la trata de personas para la explotación sexual», *Revista Penal*, núm. 19, 2007, pp. 3 y ss. *Vid.* especialmente apdo. 2.2, p.6: la integridad moral de las personas, esencia última de lo humano, es una positivización de la dignidad, su última concreción en un valor jurídico que ha de entenderse objetivamente, «no dependiente de los sentimientos ni de la voluntad de la persona, ni tampoco enraizado en una determinada concepción moral o religiosa»; p. 7: la integridad moral es irrenunciable; los ataques a este derecho no son ataques a la voluntad, sino a la dignidad; p. 7: el interés inherente a toda persona de ser tratada como tal, y no como

tramos una mención expresa a la prohibición de la trata de seres humanos y en el art. 83.1 TFUE se hace referencia a la aprobación por el Parlamento europeo y el Consejo de normas mínimas de armonización en la Unión Europea de los tipos delictivos sobre trata de seres humanos y explotación sexual de mujeres y niños, por su especial gravedad y su frecuente dimensión transfronteriza, así como por la «necesidad particular de combatirlas según criterios comunes», los cuales se establecen precisamente en estas Directivas específicas sobre prevención y lucha contra la trata y protección de sus víctimas.

1.3. ALGUNAS CIFRAS ACTUALES SOBRE LOS DELITOS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN Y SUS BENEFICIOS ECONÓMICOS

Pondremos a continuación sobre el tapete algunas cifras publicadas en los últimos años por distintas instituciones de la Unión Europea¹², que nos ayudarán a comprender la actual envergadura y principales características específicas de este tipo de hechos delictivos.

En el período que abarca los años 2015 y 2016 los Estados miembros registraron y notificaron 13.461 víctimas de trata; en los años 2017 y 2018, 14.145; en 2019 y 2020, 14.311; en 2021 fueron 7.109 —nótese que este último recoge el período de restricciones de movilidad por la pandemia—; entre los años 2021 y 2022 se computaron 17.248 víctimas de trata.

Está claro por tanto que las cifras de víctimas en la Unión no paran de crecer. Bastará con fijarse en la continua tendencia alcista, pues todos los estudios y análisis estadísticos destacan que estas cifras son de víctimas registradas como tales por las diversas autoridades y entidades; se presume fundadamente que la cifra de víctimas no computadas puede ser mucho más elevada¹³.

animal o cosa, a no ser humillada, degradada, envilecida y cosificada es un interés jurídico merecedor de protección por el Derecho penal, que no se puede confundir con un intento de protección de la moralidad.

12. *Vid.* los sucesivos Informes de la Comisión europea sobre los delitos de trata, Informes de Eurojust y Europol, con las cifras que ofrece también Eurostat. Todos los enlaces a estos Informes se adjuntan, y se abordan sus conclusiones con más detalle, en el epígrafe que dedicamos en este trabajo precisamente a la valoración de los «Informes Institucionales». Por tanto, en este punto evitaremos reiterar las completas referencias a cada uno de los documentos oficiales.
13. Así se destaca en el Cuarto Informe de la Comisión, p. 3: Las estadísticas solo reflejan las cifras de las víctimas «conocidas» por alguna de las entidades que registran

Llama la atención también que, si bien van aumentando los porcentajes de personas enjuiciadas y condenadas por trata de seres humanos, 35% y 57 % respectivamente respecto del período 2019-2020, el número absoluto de condenas sigue siendo muy bajo en relación con el número de víctimas y los sospechosos que son finalmente enjuiciados¹⁴. En el período 2021-2022 se enjuició a un total de 8.804 personas, y se condenó a 4.728 por trata de seres humanos.

Por lo demás, este conjunto de delitos tiene una evidente dimensión de género, pues las mujeres y niñas representan en los últimos informes el 65% de todas las víctimas registradas¹⁵.

Las nacionalidades europeas que más se ven afectadas por estos delitos en los últimos años fueron la rumana, francesa, italiana, búlgara y polaca. Fuera de la Unión las principales víctimas son de Nigeria, China, Moldavia, Pakistán y Marruecos. Crece también el número de víctimas provenientes de Sudamérica, así como el de personas transgénero explotadas sexualmente.

Entre los distintos tipos delictivos, en ese mismo período temporal sigue siendo mayoritaria la trata con fines de explotación sexual, el 51%, entre cuyas víctimas la gran mayoría eran mujeres y niñas —92%—. Los sectores de mayor riesgo en este sentido son los mismos de los de años anteriores: prostitución, agencias de *scorts*, industria pornográfica, servicios de masajes, bares y clubs nocturnos.

Todos los informes llaman la atención sobre el notable incremento del uso de la tecnología para reclutar, publicitar y explotar sexualmente a este tipo de víctimas —redes sociales, páginas web, aplicaciones, etc.—

Además, se aprecia que en numerosas ocasiones se engaña a las víctimas para que «voluntariamente» acepten acuerdos económicos sobre actividades de prostitución, en las que los explotadores proporcionan protección y apoyo logístico. En no pocos de estos casos las víctimas no se perciben a sí mismas como tales, lo que desde luego facilita su explotación.

esos datos; muchas víctimas siguen siendo indetectadas. Igualmente, en el Quinto Informe, p. 1.

14. *Vid.* Quinto Informe de la Comisión, pp. 18 y ss.

15. Este porcentaje se mantiene bastante estable a lo largo de los años analizados, entre el 65% y el 66%. Destaca en todo caso que en países como Eslovenia o Chequia el porcentaje de mujeres y niñas víctimas de trata alcanza el 96% y 98% respectivamente. *Vid.* Quinto Informe de la Comisión, p. 6.

La trata de seres humanos con fines de explotación laboral es el segundo tipo de delitos más frecuente; alcanza el 37% en los periodos de referencia, y se aprecia un notable incremento en los últimos años¹⁶. La mayoría de las víctimas son hombres —66%— y también se presume una cifra importante de casos de explotación laboral que no son detectados¹⁷. Los principales sectores de riesgo en este ámbito son la agricultura, la construcción, el procesamiento de alimentos, limpieza, servicio doméstico, salones de belleza y transporte, entre otros. El país que registró la cifra más alta de víctimas de explotación laboral fue Francia, seguida de Alemania.

El tercer grupo de delitos con cifras computadas más elevadas —12% en el período 2021-2022— son otras formas de explotación consistentes en forzar a las víctimas a realizar actividades delictivas, a ejercer la mendicidad, la trata con el fin de extracción y venta de órganos, las adopciones ilegales, los matrimonios forzosos¹⁸ o ficticios o la gestación subrogada ilegal¹⁹.

Por lo demás, se destaca también en los referidos informes que las cifras de menores de edad víctimas de trata es muy elevada —23%—, la gran mayoría niñas —75%—, principalmente con fines de explotación sexual²⁰ —50%— y también para explotación laboral —17%— o para forzarlos a realizar delitos menores, como hurtos, distribución de drogas, etc. —4%—.

Llama la atención el hecho de que desde Europol y algunos Estados miembros —Grecia, Hungría y Rumanía— se informe de que son los pro-

16. Según el Quinto Informe de la Comisión, creció un 5% desde 2020. *Vid.* p. 4.

17. Sobre las particularidades que presenta este tipo de explotación, a la que según los expertos no se le ha dedicado atención suficiente, véase VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Trata de seres humanos y explotación laboral: retos pendientes en la asistencia a sus víctimas», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 28, 2022, pp. 433 y ss., esp. p. 470, y de la misma autora «Dificultades en la persecución penal de la trata de seres humanos para explotación laboral», *InDret*, núm. 2, 2022, pp. 163 y ss.

18. *Vid.* VILLACAMPA, C. / TORRES, N.: «El matrimonio forzado y su tratamiento institucional: visión profesional y victimal», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 32, 2019, pp. 1 y ss.

19. Europol, Eurojust y algunos Estados miembros como Bulgaria, Chipre y Grecia informan de casos de trata para esos fines de gestación subrogada ilegal y embarazos forzados, pues las mujeres son reclutadas para entregar a los bebés una vez que han nacido, bajo la promesa de compensación económica. *Vid.* Cuarto Informe de la Comisión, p. 6.

20. Crece además el empleo del «lover boy» en la captación de estas víctimas menores de edad; es decir, el engaño a través de un enamoramiento ficticio, muchas veces a través de redes sociales, con el fin de captar a esos menores para la industria del sexo.

pios grupos familiares a los que pertenece la víctima los que se encargan de su captación y explotación, quienes trafican con sus propios hijos y con los hijos de las personas de su entorno, destacadamente para obligarlos a cometer delitos menores o para venderlos a través de adopciones ilegales.

Finalmente debe ponerse de relieve también que la mayoría de las víctimas, especialmente en algunos Estados miembros, tienen un «*migrant background*», sobre todo de inmigración irregular, lo que facilita las oportunidades de explotación y negocio para las redes de traficantes. Además, se prevé que las crisis bélicas y de refugiados, junto con los desastres naturales padecidos a lo largo de los años 2022 y 2023, destacadamente la guerra en Ucrania, por su proximidad geográfica, seguirán produciendo un incremento de las cifras de víctimas que se recojan en las estadísticas de los años siguientes.

Precisamente al hilo de las referidas oportunidades de negocio para los grupos de criminalidad organizada, es pertinente traer a colación algunas cifras sobre los beneficios económicos y costes sociales cuantificables que generan los delitos de trata y explotación de personas, si bien es evidente que se manejan cifras inciertas, pues estamos ante redes de economía sumergida y muy opacas, cuyos beneficios se almacenan en los últimos tiempos también en criptoactivos, lo que complica aún más conocer con mayor precisión el volumen de negocio que efectivamente se mueve alrededor de la trata y explotación de seres humanos.

Estos tipos delictivos son la segunda economía ilícita más extendida del mundo²¹, y generan un beneficio anual para los traficantes, a escala mundial, estimado en 236.000 millones de dólares²², lo que supone aproximadamente 10.000 dólares al año por víctima. Como se puede apreciar, los beneficios son muy altos, por lo general de carácter periódico, mientras que los riesgos que asumen los autores son relativamente bajos a la vista de las cifras de enjuiciamientos y de condenas.

Por otro lado, el coste total que conllevan los delitos de trata en un año para los Estados de la Unión se estima en 2.700 millones de euros²³, canti-

21. Vid. con más detalle el documento: <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2023/>

22. Vid. Tercer Informe de la Comisión, p. 1, con base en el Informe de Europol de 2015: «*The THB financial business model*», así como el Quinto Informe de la Comisión, pp. 15 y ss. «Romper el modelo de negocio de los tratantes».

23. Vid. expresamente en el Tercer Informe de la Comisión, p. 1, y el citado Informe de Europol «*The THB financial business model*».

dad que englobaría los servicios que específicamente se requieren en relación con esos delitos en el ámbito policial, sanitario y de protección social, además de la pérdida de producción económica, de calidad de vida o los costes en la coordinación de todas las actividades de lucha contra la trata.

A esto tendrían que sumarse todos los recursos financieros que, tanto desde la UE, como desde los distintos Estados, se dedican a la lucha contra la trata. En el período 2021-2024 la Unión asignó 25 millones de euros al Fondo de Asilo, Migración e Integración y al Fondo de Seguridad Interior, destacadamente con la finalidad de llevar a cabo acciones transnacionales destinadas a romper el modelo de negocio de los tratantes, reforzando las respuestas policiales y judiciales, así como a la asistencia, apoyo e integración de nacionales de terceros países víctimas de trata y explotación²⁴.

Añadiremos también algunas cifras actualizadas sobre estos delitos en nuestro país. Las más recientes se han publicado en 2024²⁵ por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado —CITCO—, Secretaría de Estado de Seguridad, Gobierno de España, y analizan los datos recogidos entre los años 2020 y 2024²⁶.

La cifra de personas en situación de riesgo prácticamente se duplicó: de 3.867 en el año 2020, a 7.697 en 2024. Por nacionalidad, predomina la colombiana y la española, seguida de cerca por la rumana.

Las víctimas de trata registradas fueron 160 en el año 2020 y 256 en 2024. Entre los adultos, la inmensa mayoría fueron mujeres: 244 en 2024, frente a 7 hombres en ese mismo año. Se computaron 5 niñas en ese mismo año.

En el año 2020 fueron detenidas 74 mujeres y 119 hombres por trata para fines sexuales; en 2024 las cifras subieron a 149 y 151, respectivamen-

24. Véase el Quinto Informe de la Comisión, p. 9.

25. Puede verse un estudio con datos de años anteriores en VILLACAMPA, C. y OTROS: «Trata de seres humanos. Dimensión y características en España», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 35, 2021, pp. 1 y ss.

26. <https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2024/BALANCE-ESTADISTICO-TSH-2020-2024.pdf>
Un resumen ejecutivo anual de 2024 puede consultarse en: <https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2024/Resumen-ejecutivo-TSH-EXPLORACION-2024.pdf>

te. Sus nacionalidades fueron principalmente española, colombiana, venezolana y rumana.

Por lo que respecta a la lucha contra la trata con fines de explotación laboral, destaca el incremento de inspecciones en centros de trabajo: de 3.590 en 2020 a 8.308 en 2024. Los trabajadores inspeccionados fueron 8.273 en 2020 y 27.080 en 2024.

Las víctimas de trata y explotación laboral fueron tres veces más hombres que mujeres, y su número creció desde 99 en 2020 hasta 246 en 2024. Se puede deducir claramente que el incremento del número de inspecciones consigue localizar un mayor número de víctimas de explotación laboral.

En relación con la trata para matrimonios forzados²⁷, las cifras de víctimas detectadas son bajas, y solo son mujeres y niñas: 3 en 2020, 8 en 2024. Sus nacionalidades son rumana, búlgara, marroquí y española, principalmente.

También se computaron algunas víctimas de trata para criminalidad forzada, pero muy pocas: 7 en 2020 y 3 en 2024; principalmente chinas y colombianas.

1.4. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ACTUALMENTE PRESENTA LA INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO DE LOS DELITOS DE TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN, LA PROTECCIÓN Y REPARACIÓN DE SUS VÍCTIMAS

Enunciaremos aquí de forma sucinta los que, a nuestro juicio, son los principales problemas específicos que se plantean actualmente en este ámbito, a modo de aproximación a la complejidad del tema, ya que estas cuestiones se irán abordando con más detalle en los respectivos siguientes epígrafes.

Los delitos de trata y explotación de personas, en casi todas sus modalidades, se cometen en el marco o con la ayuda de grupos de criminalidad organizada, que conforman tramas delictivas muy sofisticadas, generalmente integradas por sujetos extremadamente peligrosos y con importantes medios a su disposición. Esto complica notablemente la investigación y también el desmantelamiento definitivo de las redes, pues tienen una gran

27. Sobre esta materia, véase la obra colectiva coordinada por VILLACAMPA ESTIARTE, C.: *Matrimonios forzados. Análisis jurídico y empírico en clave victimológica*, Valencia, 2019.

capacidad para regenerarse cuando sus integrantes son detenidos o se descubren sus formas de actuación.

Precisamente de esa vinculación con el crimen organizado se deriva también el carácter transfronterizo de muchos de estos delitos, lo que a su vez hace necesaria la cooperación transfronteriza e internacional, policial y judicial, para posibilitar su eficaz persecución y enjuiciamiento. Las pruebas se encontrarán en distintos países, los autores y las víctimas también se desplazarán de un lugar a otro; esto hará necesario poner en marcha los instrumentos que permitan la cooperación UE o el auxilio internacional, según corresponda, lo que complica y de alguna manera ralentizará la investigación y el correspondiente proceso penal. Será necesario también determinar qué jurisdicción estatal se encontrará finalmente en mejores condiciones para el enjuiciamiento del conjunto delictivo o de parte de éste.

Actualmente los tipos penales que se engloban bajo la categoría general de trata y explotación de personas no están suficientemente armonizados en la Unión. La transposición de la Directiva 2024/1712²⁸, que vendrá a ampliar el elenco de infracciones que, como mínimo, han de ser punibles bajo el concepto de trata, no es exigible hasta el 15 de julio de 2026. Suponiendo que esa transposición se realice a tiempo por todos los Estados miembros, todavía tendremos por delante un período en el que existirán diferencias importantes en esta materia entre las respectivas normas penales nacionales, lo que, como es sabido, no favorece precisamente la cooperación entre Estados UE, basada en el reconocimiento mutuo de resoluciones penales.

En todo caso, ha de valorarse muy positivamente el hecho de que, en el que será el nuevo art. 18 *bis* de la Directiva sobre prevención y lucha contra la trata, se obligue a los Estados miembros a adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar penalmente el uso consciente e intencionado de servicios prestados por personas explotadas.

De otro lado, como veremos, impera en esta materia relativa a los derechos y protección de las víctimas del delito una cierta dispersión normativa, tanto en el contexto de la Unión, como en muchos de los

28. Directiva (UE) 2024/1712, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, 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=OJ:L_202401712

Estados miembros²⁹, y se detecta alguna incoherencia importante entre las Directivas y Reglamentos aplicables a las víctimas de los delitos de trata con fines de explotación, de tal forma que en ocasiones puede resultar complicado conocer exactamente qué concretos derechos tiene o no tiene esa víctima en particular, con qué presupuestos y amplitud, pues se hace referencia a ellos en distintas normas UE aplicables, no siempre de forma coincidente. Esto dificulta también una adecuada transposición y aplicación de las normas UE por los respectivos operadores jurídicos, así como el seguimiento y control por parte de las instituciones de la Unión del correcto cumplimiento de esa obligación de transposición.

Además, se evidencian notables dificultades para detectar, investigar y probar estos delitos. Como se ha expuesto anteriormente, las cifras de condenas son muy bajas en relación con el número de víctimas y de procesos incoados.

En muchas ocasiones, por diversas razones, las víctimas no tienen la percepción de que efectivamente lo son. El número de denuncias es mínimo, sus retractaciones muy habituales y, además, frecuentemente será muy difícil, casi heroico, que puedan sustraerse a la influencia de sus explotadores, por lo que es preciso contar con que estas víctimas no colaborarán en la incriminación de sus tratantes. Sus amenazas se pueden extender más allá de las propias concretas víctimas directas, podrán alcanzar a sus familiares y a su entorno, incluso a los residentes en otros países, de los que son originarias. Veremos *infra* cómo la orden europea de protección de víctimas no está surtiendo los efectos deseables.

Se echa en falta también, en el marco de la normativa de la UE, una regulación específica que armonice la cuestión relativa a la protección de testigos y colaboradores con la justicia, ante el riesgo evidente de que puedan sufrir coacciones y represalias que finalmente impidan sus declaraciones en estas causas por trata y explotación de personas. En el supuesto, no infrecuente, de que las víctimas estén amedrentadas o incluso amena-

29. Véase sobre este particular, VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «¿Es necesaria una ley integral contra la trata de seres humanos?», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 33, 2020, pp. 1 y ss., esp. pp. 49 y 50. La autora concluye que articular estatutos normativos *ad hoc* para los distintos tipos de victimización puede resultar asistemático y entraña riesgos, como un tratamiento desigual injustificado, e incluso diluirse el estatuto jurídico protector de las concretas víctimas por estar disperso en distintas normas. *Vid.* también las conclusiones y críticas a la actual situación de dispersión normativa que caracteriza nuestro ordenamiento jurídico en esta materia, en TORRES FERRER, C.: *Trata de seres humanos como criminalidad económica...*, op. cit., esp. p. 847.

zadas, y cuando además otro tipo de pruebas sean escasas o muy difíciles de obtener, la declaración de testigos directos o indirectos, o de peritos u otros colaboradores con la justicia, puede ser determinante para el resultado del juicio.

Otra dificultad adicional, si bien hoy en día no exclusiva de la investigación y prueba de estos delitos, es el crecimiento exponencial del uso de las más modernas «tecnologías *online*», tanto para la captación, control y explotación de las víctimas, como para la comunicación entre los integrantes de los grupos criminales, o para la gestión y blanqueo de los beneficios obtenidos³⁰, entre otras utilidades.

En consecuencia, es preciso contar con instrumentos normativos actualizados³¹ y con los medios técnicos necesarios que permitan a las autoridades competentes la obtención, también transfronteriza, de la valiosa información electrónica que pueden almacenar los distintos proveedores de servicios de internet. En cierta medida esto ya es posible en el ámbito de la Unión haciendo uso de la Orden europea de investigación en materia penal³², pero la situación mejorará notablemente en cuanto sea aplicable el conocido como «paquete *e-evidence*», es decir, el Reglamento y la Directiva³³ que regulan la obtención transfronteriza de esa información electrónica de forma mucho más ágil, más operativa y más segura, pues todos los operadores que presten sus servicios en la Unión deberán tener una delegación o representación en este ámbito a fin de dar respuesta rápida a las Órdenes europeas que reciban de las autoridades competentes; es decir, a las peticiones de conservación y entrega de la información electrónica que almacenan estos proveedores de servicios y que se necesita para la investigación y enjuiciamiento de causas penales³⁴.

Por otra parte, no requiere de mucha explicación adicional, por evidente, el problema que supone el elevado coste que puede conllevar una

30. Pensemos también en el incremento del almacenamiento e intercambio de criptoactivos, muy utilizado por los grupos de criminalidad organizada y muy complicado de detectar.

31. Muchos de ellos se abordan en ARANGÜENA, C., DE HOYOS, M., PILLADO, E. (Dirs.): *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*, Madrid, 2023.

32. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041>

33. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/electronic-evidence-in-criminal-proceedings-production-and-preservation-orders.html>

34. Sobre este tema nos remitimos *in extenso* a DE HOYOS SANCHO, M.: *La nueva regulación en la Unión Europea sobre obtención transfronteriza de información electrónica. Análisis y valoración del «e-evidence package»*, Aranzadi, Madrid, 2024.

adecuada asistencia y eficaz protección a las víctimas, en fase de investigación, y también durante y tras el enjuiciamiento. Se necesitarán medios personales y materiales³⁵ que garanticen realmente una investigación ágil, el suficiente apoyo y protección a las víctimas y a su entorno, así como un enjuiciamiento adecuado, sin dilaciones indebidas³⁶.

Los distintos informes institucionales revelan que particularmente las víctimas de trata y explotación confían poco en los respectivos sistemas de justicia nacionales. No están seguras de que vayan a ser protegidas suficientemente si denuncian los hechos que padecen, por lo que en muchos casos preferirán no acudir al sistema de justicia para buscar ayuda.

Está claro que no basta con legislar una y otra vez sobre la materia reconociendo un abanico de derechos y garantías. Si no se dota del presupuesto realmente necesario para disponer de los medios y de los profesionales cualificados que han de hacer efectivos esos derechos y garantías, éstos serán poco más que una declaración de intenciones, que de poco o de nada servirán a las víctimas. Asistimos en demasiadas ocasiones a lo que FERRAJOLI denomina con acierto «legislación aluvial» o «inflación legislativa»³⁷, práctica que no solo es técnicamente discutible, sino que constituye además una suerte de fraude o engaño a los ciudadanos y, en lo que ahora nos afecta, puede causar graves perjuicios a las víctimas y a su entorno, ya que de buena fe confían en un sistema de justicia que les promete apoyo, asistencia, protección y reparación, pero que en realidad no está en condiciones de ofrecérselo.

Concretamente en relación con la reparación de los daños causados a las víctimas, tendremos ocasión de exponer *infra* con más detalle cómo las instituciones UE no terminan de dar el paso definitivo para reconocer el derecho de éstas a obtener, en el marco del propio proceso penal, una reso-

35. Compartimos plenamente una de las conclusiones de GÓMEZ COLOMER en su trabajo «Política procesal criminal y trata», *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación*, Villacampa, C. (Dir.), Valencia, 2022, pp. 817 y ss., esp. p. 845: incluso aunque fuéramos capaces de articular una normativa sustantiva y procesal «perfecta» en relación con estos delitos, aunque la Política procesal criminal fuera la «acertada» y se empleara correctamente la Dogmática precisa, finalmente el sistema no sería capaz de ponerlo en práctica «por estar colapsado», de manera que naufragarían las reformas.

36. Véase más ampliamente sobre este punto en particular, BARONA VILAR, S.: *Seguridad, celeridad y justicia penal*, Valencia, 2004.

37. Vid. su trabajo *Justicia y política. Crisis y refundación del garantismo penal*, recientemente traducido al castellano por P. Andrés Ibáñez, Madrid, 2025, esp. pp. 148 y 149.

lución relativa a la indemnización de los daños que se le han causado, la cual sería abonada inicialmente por un fondo estatal disponible a tal efecto, que luego repetiría contra el causante de los daños, de tal forma que, ante las frecuentes situaciones de declaración de insolvencia de los condenados, la víctima no se viera perjudicada y fueran los respectivos fondos estatales los que inicialmente hicieran frente a esa indemnización, de forma ágil. Evidentemente, si como sucede hoy, la indemnización a las víctimas es compleja, tardía e insuficiente, o incluso inexistente, la recuperación de éstas se complica notablemente.

Ponen de relieve los expertos que trabajan directamente con las víctimas que, para que éstas puedan decidirse a denunciar los hechos que padecen, para que traten realmente de sustraerse a la explotación que padecen, es preciso que tengan una alternativa vital real, una posibilidad más o menos cierta de vivir de otra manera, al margen de la explotación.

Lo antedicho enlaza también con otra de las dificultades a la que nos enfrentaremos habitualmente en este ámbito: si bien estos delitos generan constantes y elevados beneficios económicos a los explotadores, cada vez es más difícil localizar e incautar esas ganancias de las redes de trata. En consecuencia, se complica también la referida indemnización y reparación de los daños a las víctimas.

Es fundamental por tanto reforzar las medidas que permiten la localización, embargo y decomiso de los instrumentos y productos de estos delitos, atacar los beneficios económicos de la trata, pero sin vulnerar garantías esenciales y derechos incontestables de terceros, lo cual, como veremos al analizar la normativa UE sobre estas cuestiones, no será tarea sencilla.

Además, si bien es una materia compleja y no es de nuestra especialidad, no se puede perder de vista la estrechísima relación que existe entre la trata y explotación de personas, en muchas ocasiones de nacionalidades diversas, también extracomunitarias, y las políticas en materia de inmigración y asilo. Volveremos sobre esta cuestión cuando abordemos la Directiva 2004/81/CE sobre expedición de permisos de residencia a las víctimas de trata que cooperen con las autoridades.

Finalmente, debe hacerse mención también de uno de los mayores problemas en materia de trata y explotación de personas, una cuestión nuclear que de momento parece irresoluble, al menos si se pretenden emplear solamente medidas legislativas, coercitivas y punitivas: la creciente demanda de los «servicios» de todo tipo prestados por las personas explotadas.

Para desalentar la demanda no basta con incrementar la punición; es preciso hacer más esfuerzos educativos y de concienciación, en todos los ámbitos, para que efectivamente se perciban en toda su amplitud los atentados contra la dignidad humana que conllevan las distintas formas de explotación, también las que son consentidas por las víctimas en los supuestos en que éstas no tienen otra alternativa real más que someterse a ese abuso y explotación³⁸, que en definitiva no deja de ser una forma de esclavitud modernizada³⁹.

Por supuesto, no estará de más tener siempre presente en nuestro análisis las principales causas de fondo de la trata, de más complicada solución si cabe: la pobreza, los conflictos armados, las crisis humanitarias y migratorias, la deficiente educación, la desigualdad social, la violencia de género, las distintas formas de discriminación, la falta de empleo digno y el escaso apoyo social a los que más lo necesitan.

2. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA VIGENTE Y PROYECTADA

2.1. INTRODUCCIÓN

Si nos fijamos en primer término en el ámbito internacional, debemos hacer referencia a distintas normas que, según se ha expuesto, han influido directamente en la actual definición del delito de trata en la Unión, así como en la propia configuración de las medidas de apoyo y asistencia a sus víctimas, entre otros extremos. Son las siguientes:

El Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada y transnacional del año 2000⁴⁰, primer instrumento internacional que aborda de manera integral esta materia.

38. Recordemos nuevamente lo dispuesto en el art. 2, apdo. 2º de la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos: «Existe una situación de vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso».

39. En estos términos, PLANCHADELL GARGALLO, A.: «Víctimas de trata de seres humanos, investigación del delito y nuevas tecnologías», en *El proceso penal ante una nueva realidad...*, op. cit., pp. 393 y ss., esp. p. 395. Vid. también ALONSO ÁLAMO, M.: «¿Protección penal de la dignidad?...», op. cit., p. 18.

40. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

En el marco del Consejo de Europa, hemos de mencionar el Convenio de Varsovia sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005⁴¹, así como el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, de 11 de mayo de 2011⁴².

Nos ocuparemos a continuación de manera específica de la normativa de la Unión relacionada con el objeto de este estudio, de la actualmente vigente y de las distintas modificaciones y ampliaciones de la misma que se están tramitando, así como de aquella otra que ya ha sido recientemente aprobada, pero que aún no han entrado en vigor. Esto nos permitirá tener una visión ampliada de la materia, sobre la regulación aplicable hoy y también sobre la que estará vigente a medio-largo plazo.

Comenzaremos por el análisis de las Directivas más estrechamente vinculadas a los derechos que se reconocen a las víctimas de trata; seguiremos con la normativa UE sobre recuperación y decomiso de activos, para finalizar con un apartado dedicado a otros instrumentos orgánicos y procesales también muy empleados en la lucha contra la trata y explotación de personas en el contexto de la Unión.

2.2. NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN Y OTROS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS

2.2.1. Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, parcialmente modificada por la Directiva (UE) 2024/1712, de 13 de junio de 2024

La norma específica actualmente vigente en la Unión Europea sobre la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de sus víctimas es la Directiva 2011/36/UE⁴³, que vino a sustituir la Decisión

41. <https://rm.coe.int/168008371d>
España ratificó este Convenio en 2009: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-14405

42. <https://rm.coe.int/1680462543> La Unión Europea se adhirió al Convenio de Estambul en el año 2017.

43. Un análisis de esta Directiva desde la perspectiva penal, material y criminológica puede encontrarse en VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «La nueva Directiva europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres

Marco 2002/629/JAI sobre la misma materia, si bien la versión actual de dicha Directiva es el texto resultante tras las muchas modificaciones operadas en mismo por la Directiva (UE) 2024/1712, de 13 de junio de 2024. Los Estados miembros están obligados a dar cumplimiento a lo dispuesto en esta última norma «a más tardar el 15 de julio de 2026»⁴⁴.

La sucesiva aprobación de estas normas específicas sobre prevención y lucha contra la trata, y sobre la protección de sus víctimas, es buena muestra de que estos objetivos son, desde hace más de dos décadas, una clara prioridad en el ámbito del «espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión».

Debemos llamar la atención sobre varias ideas que se recogen ya en los *Considerandos* de la Directiva 2011/36/UE y que hemos puesto anteriormente de relieve: la trata es un delito que se comete habitualmente en el ámbito de la criminalidad organizada; la cooperación policial y judicial transfronteriza es esencial para atacar la trata eficazmente; es necesaria una colaboración estrecha con organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales; es fundamental ser eficiente en el embargo y decomiso de los productos del delito, para atacar los beneficios económicos de la trata.

Por su parte, las modificaciones incorporadas con la Directiva (UE) 2024/1712 persiguen unos objetivos claros⁴⁵: adaptar la norma UE a una nueva realidad de los delitos de trata, reforzar la penalización de

humanos?», *RECPC*, núm. 13-14, 2011, pp. 1 y ss. Analiza también VILLACAMPA el nivel de cumplimiento en nuestro país de las disposiciones contenidas en la Directiva 2011/36/UE en: «Víctimas de la trata de seres humanos: su tutela a la luz de las últimas reformas penales, sustantivas y procesales», *InDret*, núm. 2, 2014, pp. 1 y ss. Más en general sobre el delito de trata de seres humanos, de la misma autora, *El delito de trata de seres humanos: una incriminación dictada desde el derecho internacional*, Cizur Menor, 2011.

44. Téngase en cuenta no obstante que, a la vista de los informes recibidos sobre la transposición de la Directiva de 2011, a los que luego nos referiremos, aún no se ha producido la correcta y completa transposición de la norma de 2011 por todos los Estados miembros. Su plena implementación sigue siendo una prioridad para la Comisión, de manera que ésta se compromete expresamente a utilizar los poderes y facultades que le confieren los Tratados para asegurar esa completa transposición e implementación de sus disposiciones.
45. Que se venían reclamando desde hace años. Así, DE HOYOS SANCHO, M.: «El tratamiento procesal de las víctimas especialmente vulnerables en los últimos instrumentos normativos aprobados en la Unión Europea», en *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, M. de Hoyos (Dir.) Tirant, Valencia, 2013, pp. 49 y ss.

estos tipos penales, mejorar la detección y protección de las víctimas, y ser más eficaces en la prevención y lucha contra estas modalidades delictivas.

En particular, se ha incluido expresamente en la Directiva, dentro del listado de categorías que constituyen delitos de trata y explotación —art. 2—, una referencia a la explotación de la maternidad subrogada⁴⁶, al matrimonio forzado, como tipo particular de violencia contra las mujeres y las niñas, así como a la adopción ilegal.

Además, se hace referencia de manera explícita a la dimensión *online* de los delitos de trata. Se considerará una circunstancia agravante el uso de tecnologías de la comunicación o la información para cometer o facilitar la comisión de estos delitos.

De otro lado, se introducen dos regímenes obligatorios de sanciones específicamente aplicables en los supuestos de delitos de trata cometidos en beneficio de personas jurídicas.

A fin de reducir la demanda de servicios por personas tratadas y explotadas, se obliga a los Estados miembros a tipificar como delito el uso de servicios en los que se explote a la víctima cuando el usuario tenga conocimiento de que la persona que presta el servicio es víctima de una infracción relacionada con la trata.

Se incorporan también a la norma UE medidas de apoyo, acogimiento y asistencia a las víctimas, como los «Mecanismos de derivación» y los «Centros de coordinación nacionales».

Abordaremos *infra* con más detenimiento todas estas cuestiones incluidas en la modificación de la norma del año 2024.

Entrando ya en el concreto análisis del articulado de la Directiva, en el art. 1º se indica que su objeto o finalidad es «establecer normas mínimas» en relación con la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de la trata. Además, y siempre con una «perspectiva de género», claramente necesaria en esta materia, la norma pretende mejorar la prevención del delito y la protección de sus víctimas en el espacio común de la Unión.

46. *Vid.* Considerando 6º: más concretamente, la Directiva tiene su punto de mira en esta materia en «quienes coaccionan o engañan a mujeres para que actúen como madres subrogadas».

Como es sabido, la finalidad de estas normas de armonización/aproximación de las legislaciones nacionales de los Estados miembros es, principalmente, facilitar el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, que es el principio rector y fundamento de las modernas formas de cooperación transfronteriza en la Unión.

Para ello, además de garantizar que sean punibles las conductas que se engloban bajo el concepto general de trata de seres humanos, a las que ya hemos hecho referencia al inicio de este trabajo, el art. 2 de la Directiva presta especial atención a los menores —art. 2, apdo. 5º—: las conductas que se enuncian como delitos de trata serán punibles cuando la víctima sea menor de 18 años⁴⁷, aun cuando no se haya recurrido a las amenazas, a la fuerza, a la coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o a la entrega de pagos o beneficios para lograr el consentimiento. Además, y esto ha de ser destacado nuevamente, el consentimiento de la víctima para su explotación no se tendrá en cuenta si se ha recurrido a esas acciones, o cuando concorra una situación de vulnerabilidad; es decir, si la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable, excepto someterse al abuso.

Los Estados miembros también están obligados a adoptar las medidas necesarias para garantizar la punibilidad de la inducción, la complicidad o la tentativa en la comisión de los delitos referidos en el art. 2.

El art. 4 es el dedicado a la armonización de las penas que los Estados miembros habrán de establecer para este tipo de hechos delictivos. Se deberán castigar con penas privativas de libertad de una duración máxima de al menos cinco años, o de diez años si se trata de víctimas particularmente vulnerables o menores, si se cometió en el marco de una organización delictiva, si puso en peligro de manera intencionada o con negligencia grave la vida de la víctima, o si los hechos delictivos se cometieron empleando violencia grave o se causaron daños particularmente graves a la víctima, físicos o psicológicos.

Además, se han modificado las que han de considerarse *circunstancias agravantes* —*vid.* el reformado art. 4, apdo. 3º—. A la relativa al hecho de que esas infracciones se cometan por funcionario público en el ejercicio de sus funciones⁴⁸, se ha sumado otra: que el autor de la infracción haya

47. *Vid.* art. 2, apdo. 6º: «A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por menor cualquier persona menor de 18 años».

48. Se advierte ya en el *Considerando* 7º de la Directiva 2024/1712 que los menores ingresados en centros residenciales y en régimen cerrado son un grupo especialmente vul-

facilitado la difusión o haya difundido, a través de tecnologías de la información y la comunicación, imágenes, vídeos o material similar de carácter sexual que impliquen a la víctima.

Según se ha expuesto, los tratantes utilizan con asiduidad internet y redes sociales para captar, publicitar y explotar a las víctimas, para organizar su transporte y para ejercer un estricto control sobre ellas. De otro lado, la difusión vía web del material obtenido con explotación de personas incrementa su victimización. En consecuencia, es razonable que se incluyan como circunstancias agravantes en esta norma armonizadora que es la Directiva.

Incorpora el art. 5 una referencia expresa a la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas puedan ser responsables de las infracciones mencionadas en los arts. 2, 3 y 18 *bis* apdo. 1^o⁴⁹, cuando se hayan cometido por cualquier persona que ocupe una posición directiva en la persona jurídica de que se trate, ya actúe a título individual o como parte de un órgano de esa persona jurídica, basándose en: a) un poder de representación de esa persona jurídica; b) una autoridad para tomar decisiones en nombre de dicha persona jurídica; c) una autoridad para ejercer control dentro de dicha persona jurídica.

Además, los Estados miembros deberán asegurarse de que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables de las infracciones mencionadas, cuando la falta de supervisión o control por parte de las referidas personas haya hecho posible que una persona sometida a su autoridad cometa infracciones de los arts. 2, 3 y 18 *bis* apdo. 1^o en beneficio de la persona jurídica. En todo caso, la responsabilidad de las personas jurídicas no excluirá el ejercicio de acciones penales contra las personas físicas responsables de tales infracciones.

En el art. 6 se obliga a los Estados miembros a establecer una serie de sanciones o medidas aplicables a las personas jurídicas infractoras, ya sean de carácter penal o no penal⁵⁰, que resulten «efectivas, proporcionadas y

nerable a la trata de personas, y que pueden ser víctimas de trata cuando llegan a esos centros, durante su estancia y posteriormente. Por tanto, ha de recordarse que los funcionarios que participen en estos delitos serán castigados con penas agravadas.

49. Uso consciente de servicios prestados por personas sometidas a explotación.

50. Como es sabido, en el ámbito de la UE no todos los Estados contienen en sus ordenamientos un modelo de responsabilidad *penal* de las personas jurídicas. No lo tienen Alemania, Italia y Austria, que prevén sanciones de naturaleza *administrativa*.

disuasorias», que van desde la exclusión del derecho a recibir prestaciones o ayudas públicas, o del acceso a financiación pública, incluidos los procedimientos de contratación pública, subvenciones, concesiones o licencias, a la inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de actividades empresariales, la retirada de permisos y autorizaciones, la vigilancia o la disolución judicial, el cierre de los establecimientos utilizados en las infracciones, o la publicación de la resolución judicial que aprecia la comisión de la infracción y la sanción o medida impuesta.

Estos preceptos relativos a la responsabilidad y sanciones aplicables a las personas jurídicas son particularmente importantes en los supuestos de trata de personas con fines de explotación laboral.

El art. 7 de la Directiva 2011/36/UE ha sido suprimido con la reforma operada por la Directiva 2024/1712, porque, según veremos, se ha aprobado una normativa UE específica sobre embargo y decomiso de los instrumentos y productos de estos delitos de trata y explotación.

Se garantiza también que los Estados puedan optar por no enjuiciar o por no imponer sanciones a las víctimas de trata por su participación en actividades delictivas o ilícitas que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de la trata⁵¹.

Véase en este sentido lo dispuesto en el nuevo art. 8, que amplía esta previsión a todas las actividades ilícitas que las víctimas hayan estado obligadas a realizar en ese contexto de explotación, también las infracciones administrativas relacionadas con la prostitución, la mendicidad o el trabajo no declarado. Como explica el *Considerando* 14º, todo ello con el fin de animar a las víctimas a denunciar los delitos y a buscar apoyo y asistencia.

En materia de investigación y enjuiciamiento de estas infracciones, el art. 9 dispone que no podrán depender de la denuncia o personación de la víctima, debiendo estar previsto que el proceso penal pueda seguir su curso, aunque la víctima «se retracte de su declaración»⁵².

51. Véase sobre esta cuestión VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «El principio de no punición o no penalización de las víctimas de trata de seres humanos», *Diario La Ley*, 2022, núm. 10.101, pp. 1 y ss.

52. En el texto de la Directiva de 2011 se decía «aunque la víctima retire su declaración». Es más correcta la expresión utilizada en la modificación de 2024. Las declaraciones o las denuncias no se «retiran»; una vez formulada la denuncia o hecha la declaración, hecha está, y surte sus efectos. Otra cosa es que posteriormente la víctima o el

Lamentablemente, esta circunstancia sucederá en no pocas ocasiones, por lo que las autoridades encargadas de la investigación tienen que poder preverlas y, en la medida de todo lo posible, tratar de localizar y asegurar otras fuentes de prueba que, llegado el caso, puedan ser suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia de los acusados, incluso cuando la víctima no mantenga su incriminación o hasta trate de justificar la conducta de los acusados.

Además, deberá estar previsto en los respectivos ordenamientos nacionales que estas conductas se puedan enjuiciar durante un período de tiempo suficiente después de que la víctima haya alcanzado la mayoría de edad.

De otro lado, se exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para que las unidades o servicios responsables de la investigación y enjuiciamiento de las infracciones enunciadas en los arts. 2 y 3 reciban formación adecuada, destacadamente a través de las tecnologías de la información o comunicación, de forma que tengan los conocimientos técnicos actualizados y las capacidades adecuadas. Es más, se anima a los Estados a crear unidades especializadas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Fiscalía.

Finalmente, este art. 9 en su apartado 4º exige a los Estados la adopción de medidas necesarias para que se pueda contar con «instrumentos de investigación eficaces, tales como los que se utilizan contra la delincuencia organizada y en otros casos de delincuencia grave». Reiteramos aquí la importancia de que efectivamente se cuente con esos medios tecnológicos y con el personal cualificado suficiente; los grupos de crimen organizado sí disponen de ambos.

El art. 10 de la Directiva 2011/36/UE se dedica a la no menos relevante cuestión de la competencia de los respectivos Estados miembros en relación con las infracciones contempladas en los arts. 2, 3 y 18 *bis* 1.

Los Estados deberán establecer su competencia cuando la infracción se haya cometido, total o parcialmente, en su territorio; o cuando el autor de la infracción sea uno de sus nacionales.

También podrán los Estados miembros ampliar su competencia para el enjuiciamiento de las referidas infracciones si se hubieran cometido fuera de su territorio, cuando: a) se cometieron contra uno de sus nacionales o

denunciante no mantengan su incriminación, los términos de su anterior denuncia o declaración; seguramente por coacciones o por alguna forma de intimidación.

residentes habituales en su territorio; b) se cometieron en beneficio de persona jurídica establecida en su territorio; c) el autor de la infracción tiene su residencia habitual en su territorio.

Además, el apdo. 3º de este art. 10 añade que, si las infracciones se cometieron fuera del territorio del Estado miembro de que se trate, los Estados miembros adoptarán necesariamente, cuando el autor de la infracción sea su nacional, o podrán adoptar en otros casos, las medidas necesarias para garantizar que su competencia no esté supeditada a las condiciones siguientes: a) que los hechos constituyan una infracción penal en el lugar donde se llevaron a cabo, o b) que la acción judicial solo puede iniciarse tras la presentación de una deposición por parte de la víctima en el lugar donde se cometió la infracción, o de una denuncia del Estado del lugar en cuyo territorio se cometió la infracción.

Como podemos deducir de la lectura del art. 10, con esta regulación tan amplia de la competencia de los Estados miembros para la investigación y enjuiciamiento de los delitos de trata, no será infrecuente que se pueda producir el solapamiento de investigaciones o incluso de causas abiertas sobre los mismos hechos delictivos, sobre los mismos acusados o parte de ellos. Veremos *infra* algunas soluciones procesales a esta situación, como puede ser la creación de equipos conjuntos de investigación o la remisión de procesos penales.

Respecto de las medidas de asistencia y apoyo a las víctimas, el art. 11 recoge una amplia regulación, que en buena medida es coincidente con la contenida en la Directiva general sobre víctimas, que abordaremos a continuación. Su tenor se ha visto ampliado con la reforma de 2024.

En primer lugar, se indica que los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar esa asistencia y apoyo especializado, «con un enfoque centrado en la víctima y atento a las cuestiones de género, la discapacidad y la condición de menor», antes del proceso penal —en cuanto haya indicios razonables de delito—, durante éste y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal, a fin de que puedan ejercitar todos los derechos establecidos en la Directiva 2012/29/UE, y en la presente Directiva.

Tal asistencia y apoyo no se podrá supeditar a la voluntad de la víctima de cooperar en la investigación, instrucción o enjuiciamiento.

Se establecerán normativamente mecanismos de detección, identificación, asistencia y apoyos tempranos a las víctimas identificadas y pre-

suntas, en cooperación con las organizaciones de apoyo pertinentes, en la designación de un punto de contacto para la derivación transfronteriza de las víctimas.

Estos «mecanismos de derivación» —así pasan a denominarse en el nuevo apdo. 4º del art. 11— tendrán, como mínimo, los siguientes cometidos: establecer normas mínimas para la detección e identificación temprana de las víctimas, adaptando los procedimientos a las distintas formas de explotación; derivar a la víctima para que reciba la asistencia y apoyo que resulte más adecuado; establecer acuerdos de cooperación o protocolos con las autoridades de asilo para garantizar el apoyo y la protección de las víctimas que necesiten protección internacional, considerando sus respectivas circunstancias particulares.

Es importante destacar que el apdo. 5º de este art. 11 indica que las anteriormente referidas medidas de asistencia y apoyo a las víctimas de trata se prestarán con el consentimiento de éstas y con previa información al respecto, e incluirán «al menos un nivel de vida capaz de asegurar su subsistencia», adoptando distintas medidas, como por ejemplo, la provisión de un alojamiento apropiado y seguro, asistencia material y tratamiento médico, incluyendo el psicológico, así como asesoramiento e información, y servicios de traducción e interpretación, si fueran necesarios.

Además, con ocasión de la reforma de la Directiva sobre trata en 2024, se añadió un interesante apartado 5º *bis* a este art. 11, en los siguientes términos: los centros de acogida de víctimas y otros alojamientos provisionales que se les proporcionen a las víctimas de trata, estarán disponibles «en número suficiente y serán de fácil acceso para las víctimas presuntas e identificadas», ayudarán en su recuperación y les proporcionará «unas condiciones de vida idóneas con miras a su vuelta a una vida independiente». Además, dispondrán del equipamiento necesario para atender las necesidades específicas de los menores, incluidas las de los propios menores víctimas de trata⁵³.

Los Estados miembros también estarán obligados a asistir a las que se consideran «víctimas con necesidades especiales», en particular, por encontrarse en estado de gestación, por su salud, discapacidad, trastorno psíquico o psicológico, o por haber sufrido violencia psicológica, física o sexual grave.

53. En España, la casi totalidad de los servicios de acogida se prestan por organizaciones no gubernamentales, también de tipo religioso; *vid.* la información referida en: https://www.policia.es/_ca/colabora_trata_guia_recursos.php

Estaremos atentos al cumplimiento que hacen los distintos Estados miembros de esta disposición tan pertinente y completa, con tanta trascendencia para lograr un efectivo apoyo y protección a las víctimas.

De otro lado, conscientes las instituciones UE de la importancia de poner a disposición de las víctimas de trata la protección internacional que pudieran necesitar, y que se viene reclamando desde antaño, se introduce también en la citada reforma de la Directiva de 2024 un nuevo art. 11 bis, que viene a exigir a los Estados miembros que garanticen la complementariedad y coordinación entre las autoridades que participan en las acciones de lucha contra la trata y las autoridades competentes en materia de asilo.

Los Estados miembros deberán garantizar que las víctimas de trata pueden ejercer su derecho a «solicitar protección internacional o un estatuto nacional equivalente», también cuando la víctima esté recibiendo asistencia, apoyo y protección como víctima presunta o identificada de la trata de seres humanos.

Este nuevo artículo 11 *bis* puede jugar un papel muy importante en la práctica, también a la vista de las limitaciones e insuficiencias detectadas en el sistema de la Orden europea de protección, al que nos referiremos después, y que solo opera en el ámbito territorial UE. Ahora bien, esta norma es una Directiva, que por tanto necesita transposición nacional para su cumplimiento efectivo en el ámbito estatal; sin embargo, el tenor del art. 11 *bis* nos dice muy poco o nada acerca de cómo deberá ser ese «estatuto de protección internacional» para las víctimas de trata, qué ha de incluir necesariamente, cuáles son sus presupuestos y características esenciales. Habría sido deseable mayor detalle, un mayor esfuerzo armonizador en una materia tan relevante como esta.

Por lo que se refiere en particular a las medidas de protección a las víctimas de trata durante las investigaciones y procesos penales, el art. 12 contiene, en primer lugar, una alusión/remisión a las ya contenidas en la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos de las víctimas en general, que se aplicarán también a las víctimas de trata.

En segundo término, los Estados miembros deberán garantizar que las víctimas tendrán acceso inmediato al asesoramiento jurídico, representación legal, según el ordenamiento del país, incluso a efectos de reclamar una indemnización, que serán gratuitos si la víctima no tiene suficientes recursos económicos. Además, como es lógico, los Estados deben asegurar una protección adecuada a las víctimas «sobre la base de una evaluación

individual del riesgo», incluyendo programas específicos de protección de testigos o medidas similares, si fueran necesarios, según dispongan los respectivos ordenamientos nacionales⁵⁴.

También se evitará en lo posible la victimización secundaria, de manera que, sin perjuicio de los derechos de la defensa, se procurará no repetir interrogatorios innecesariamente, durante la investigación, la instrucción o el juicio, se evitará el contacto visual entre víctimas y demandados, empleando en su caso las tecnologías adecuadas, o las declaraciones testimoniales en audiencia pública, o la formulación de preguntas sobre la vida privada de la víctima en lo que no fuera absolutamente necesario.

La Directiva le dedica también un conjunto de artículos —13 a 16— a la asistencia, apoyo y protección de las víctimas de trata menores de edad, las que no han cumplido aún los 18 años, y en particular a los menores «no acompañados»⁵⁵. Se recuerda además la consideración primordial del «interés superior del menor», también en esta materia.

La reforma de 2024 introdujo un nuevo apartado en el art. 13, el 3º, a través del cual se exige a los Estados miembros que garanticen que los procedimientos para denunciar una infracción en materia de trata sean seguros, confidenciales y accesibles «de manera adaptada a los menores», utilizando un lenguaje acorde con la edad y madurez de esos menores.

En relación con la muy relevante cuestión de la indemnización a las víctimas de trata, el art. 17 de esta Directiva en su versión de 2011 se limitaba a establecer que tendrán acceso a los regímenes existentes en cada Estado para indemnizar a las víctimas de delitos violentos cometidos intencionadamente. Poco o nada se armonizaba pues en relación con este aspecto tan importante para la reparación y recuperación efectiva de las víctimas de trata.

54. No contamos en el ámbito UE con ninguna norma que armonice la protección de testigos o peritos en causas criminales, así que cada Estado miembro regula esta materia de forma más o menos amplia, lo que en absoluto ayuda a la protección de éstos en las complejas causas de trata y explotación, generalmente con diversos elementos transnacionales.

55. ALLEGREZZA utiliza el calificativo de «supervíctimas» cuando se refiere a este tipo de personas especialmente débiles, que padecen hechos delictivos particularmente atentatorios contra la dignidad humana y que tienen muy difícil poder denunciar esos delitos que padecen; *vid.* «Víctima y supervíctima en la Justicia penal europea», en *La víctima menor de edad. Un estudio comparado*. T. Armenta (Coord.), Madrid, 2010, pp. 495 y ss., esp. pp. 502 y ss.

En la versión de este art. 17 tras la reforma por Directiva 2024/1712, vemos que se añadió la siguiente frase: «Los Estados miembros *podrán* crear un fondo nacional para víctimas o un instrumento similar, de conformidad con su legislación nacional, con el fin de indemnizar a las víctimas». Por lo tanto, seguimos estancados en este punto: los Estados miembros podrán crear ese fondo para indemnizar a las víctimas de trata, o podrán no hacerlo. Esa facultad ha existido siempre; no aporta prácticamente nada que ahora se incluya esa mera posibilidad expresamente⁵⁶.

Volveremos sobre este punto cuando analicemos la cuestión de la indemnización en la Directiva general sobre víctimas.

Por lo demás, consciente el legislador de la Unión de lo importante que es establecer una buena estrategia de prevención de este tipo de delitos, el art. 18 contiene una obligación para los Estados de adoptar, teniendo en cuenta las especificidades de las diversas formas de explotación, medidas de educación y formación, así como campañas de información y concienciación pública, con especial atención a la dimensión *online* de la trata, también en colaboración con organizaciones de la sociedad civil o sectores privados, «para desalentar y disminuir la demanda que favorece todas las formas de explotación relacionadas con la trata de seres humanos».

Se adoptarán medidas apropiadas, de diverso orden y adaptadas a los menores, incluyendo la promoción de la alfabetización y capacidades digitales, con el objetivo de concienciar a las personas, especialmente a menores o personas con discapacidad, acerca del riesgo de convertirse en víctimas de trata, y procurar reducir ese riesgo.

Además, todos los funcionarios que trabajan en este ámbito, y en particular los policías, deberán formarse periódicamente para que puedan identificar las posibles víctimas y atenderlas correctamente.

Hemos de aplaudir la introducción del nuevo art. 18 *bis* con motivo de la reforma en 2024 de esta Directiva, pues dicho precepto se refiere a las infracciones relativas a la utilización de servicios prestados por una víctima de trata de seres humanos, en los siguientes términos: «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurarse de que, cuan-

56. El *Considerando* 25º de la Directiva 2024/1712 tampoco añade más datos al respecto: «Con el fin de facilitar el pago de indemnizaciones a las víctimas, los Estados miembros *pueden* crear un fondo nacional para las víctimas o instrumentos similares, lo que *puede* incluir leyes que garanticen la indemnización de las víctimas de trata de seres humanos» —cursivas añadidas—.

do se trate de un acto intencionado, el uso de servicios prestados por víctimas de alguna de las infracciones contempladas en el art. 2 constituya una infracción penal⁵⁷ cuando se explote a la víctima para que preste dichos servicios y el usuario de estos tenga conocimiento de que la persona que los presta es víctima de alguna de las infracciones contempladas en el artículo 2».

Evidentemente este precepto tiene por finalidad reducir la demanda, obligando a los Estados a tipificar penalmente como delito el uso de servicios en los que se explote a la víctima y el usuario conozca la situación de explotación. El *Considerando* 26º aclara que la tipificación penal solo debe tener por objeto lo antedicho, de forma que no deberá aplicarse a los clientes que adquieran productos fabricados en condiciones de explotación laboral, pues no son los usuarios de un servicio. En todo caso, añade este mismo *Considerando*, los Estados son libres de adoptar o mantener en este punto normas más estrictas.

Es importante fijarse también en esta aclaración final: «En el Derecho nacional, los Estados miembros pueden tipificar como delito la compra de servicios sexuales. La presente Directiva se entiende sin perjuicio de cómo regulen los Estados miembros la prostitución en su Derecho nacional».

Es decir, esta cuestión de la regulación/punición —o no— de la prostitución «voluntaria» se deja totalmente en manos de cada uno de los Estados miembros.

También se incorpora en 2024 al articulado de esta Directiva un nuevo art. 18 *ter*, relativo a la obligación de los Estados de promover y ofrecer la necesaria formación periódica y especializada a todos los profesionales que puedan entrar en contacto con las víctimas de trata: policías, personal judicial, servicios de asistencia y apoyo, inspectores de trabajo, servicios sociales, personal sanitario y, naturalmente, de los respectivos jueces y fiscales. Esa formación estará centrada en las víctimas y tendrá en cuenta el género, la posible discapacidad o la minoría de edad de la víctima, concluye este precepto.

Destacaremos además la inclusión en 2024 del art. 19 *bis*, relativo a la recopilación de datos y estadísticas anonimizadas sobre los delitos y sus autores, y acerca de las características de las víctimas de los distintos tipos

57. No se armoniza el rango punitivo que, como mínimo, deberá observarse en la tipificación de este delito; se deja totalmente abierto a la decisión de los Estados miembros.

de trata. Todos estos datos son de suma importancia para conocer con detalle el fenómeno y su evolución, así como el nivel de eficacia de las medidas que se vayan adoptando. Los Estados miembros remitirán esa información al «Coordinador UE para la lucha contra la trata», al que se refiere la Directiva en su art. 20.

Finalmente, el nuevo art. 19 *ter* se refiere al «Plan de acción nacional contra la trata de seres humanos», que deberá adoptar cada uno de los Estados miembros, a más tardar el 15 de julio de 2028.

Esta Directiva 2011/36/UE, en su versión reformada por la Directiva 2024/1712, es la norma de la UE específica sobre prevención y lucha contra la trata y protección de sus víctimas. Si bien, como venimos reiterando, sus disposiciones han de completarse con la más genérica Directiva 2012/29/UE sobre los derechos, apoyo y protección a las víctimas, que será abordada acto seguido. Esta última contiene un conjunto de preceptos muy importantes para las víctimas de trata, como son aquellos dedicados a las «víctimas con necesidades especiales de protección» —arts. 22 y ss.—, puesto que estas víctimas de trata y explotación lo serán.

2.2.2. Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. Las propuestas para su reforma

Esta Directiva de 2012⁵⁸ vino a reemplazar a su predecesora, la Decisión marco del Consejo 2001/220/JAI, de 15 de marzo de 2001, relativa al esta-

58. Nos permitimos en este punto una remisión a nuestras anteriores publicaciones, precisamente sobre esta Directiva: DE HOYOS SANCHO, M.: «La armonización del estatuto de las víctimas en la Unión Europea», *Garantías constitucionales y Derecho penal europeo*, S. Mir Puig y M. Corcoy Vida solo (Dir.), Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 409 y ss.; «Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de los delitos, y su transposición al ordenamiento español», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 34, 2014, pp. 1 y ss.; «Novedades en el tratamiento procesal de las víctimas de hechos delictivos tras las reformas normativas de 2015», *Diario La Ley*, núm. 116, 2016, pp. 1 y ss.; «Principales avances en derechos, garantías, y protección de víctimas», *Diario La Ley*, núm. 8955, 2017, pp. 1 y ss.; *La víctima del delito y las últimas reformas procesales penales*, Cizur Menor, 2017. Vid. también ARMENTA DEU, T.: «Justicia restaurativa, mediación penal y víctima», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 44, 2018, pp. 204 y ss.; ARANGÜENA FANEGO, C.: «Protección y reparación de la víctima en la Unión Europea», *Integración europea y justicia penal*, I. González Cano (Dir.), Tirant, Valencia, 2018, pp. 125 y ss.; OROMÍ VALL-LLOVERA, «Víctimas de

tuto de la víctima en el proceso penal, y tiene como base normativa expresa lo dispuesto en el art. 82.2 TFUE. Actualmente se está tramitando una reforma de la misma, a la que después haremos referencia.

Su objetivo era establecer un marco horizontal que englobase las necesidades de todas las víctimas de hechos delictivos; en principio, independientemente del concreto tipo de delito, de las circunstancias o del lugar en que éste se haya cometido. No obstante, se realizan en la Directiva las pertinentes especificaciones en relación con las víctimas que requieren tratamientos diferenciados, como los menores de edad o las necesitadas de especial protección⁵⁹, entre las que desde luego se incluirían las víctimas de trata de seres humanos.

En todo caso, como puede leerse en los propios «Considerandos» de la Directiva de 2012, se trata de una *norma de mínimos*, de tal manera que los Estados miembros pueden ampliar en sus respectivos ordenamientos nacionales los derechos contenidos en la misma, a fin de proporcionar a las víctimas un nivel de protección y de garantías más alto.

Nos fijaremos a continuación, más concretamente, en aquellos aspectos de esta Directiva de 2012 sobre los derechos, apoyo y protección a las víctimas que pueden complementar lo ya previsto en la norma UE anterior en el tiempo y específica sobre víctimas de trata; es decir, en la ya analizada Directiva de 2011, con las reformas expuestas introducidas en el año 2024.

En primer lugar, se consideran víctimas las personas físicas que sufren el daño o perjuicio causado directamente por una infracción penal, y también los familiares de esas víctimas en caso de que éstas hayan fallecido por causa directa del delito, y tal muerte les haya causado daño o perjuicio —art. 2—.

Las víctimas podrán disfrutar de estos derechos desde el momento en que se presenta la denuncia por éstas, o bien cuando las autoridades han

delitos en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2012/29/UE», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 30, 2013, pp. 1 y ss.; PEREIRA PUIGVERT, S.: «Normas mínimas para las víctimas de delitos: análisis de la Directiva 2012/29/UE», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 30, 2013, pp. 1 y ss.

59. *Vid.* más ampliamente «El tratamiento procesal de las víctimas especialmente vulnerables en los últimos instrumentos normativos aprobados en la Unión Europea», en DE HOYOS SANCHO, M. (Dir.): *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, Valencia, 2013, esp. pp. 49 y ss.

iniciado de oficio el proceso penal a resultas de los hechos delictivos padecidos por las víctimas —*vid.* Considerando 22º—⁶⁰.

Se reconoce el derecho de las víctimas a entender y ser entendidas —art. 3—, desde el primer momento y a lo largo de todas las actuaciones, frente a cualquier autoridad competente en el contexto de los procesos penales. Por tanto, el lenguaje que se emplee para comunicarse con ellas, oralmente o por escrito, será sencillo y accesible, considerando las concretas circunstancias personales de las víctimas.

Las víctimas recibirán información desde el primer contacto con una autoridad competente, sin dilaciones innecesarias, sobre los siguientes extremos —*vid.* art. 4—: tipo de apoyo que pueden obtener y de quién —médico, psicológico, alojamiento, etc.—; procedimientos para la interposición de denuncias; formas y condiciones para obtener protección, asesoramiento jurídico e indemnizaciones; modo de acceder a los servicios de interpretación y traducción; si residen en un Estado distinto de aquel en que se ha cometido el delito, las medidas y procedimientos para la defensa de sus intereses en el Estado miembro en que se establece el primer contacto con una autoridad competente; procedimientos de reclamación si no se respetan sus derechos; servicios de justicia reparadora existentes; formas y condiciones para obtener el reembolso de los gastos en que haya incurrido como consecuencia de su participación en el proceso penal.

Los Estados miembros deberán garantizar que las víctimas reciben copia por escrito de la denuncia presentada ante las autoridades competentes, en la que consten los elementos básicos de la infracción penal denun-

60. Como ha puesto de relieve BACHMAIER WINTER, esta Directiva de 2012 está centrada en las víctimas de los delitos, pero solo desde la perspectiva de un proceso penal que se va a iniciar o que ya se está tramitando. Sin embargo, las Recomendaciones del Consejo de Europa sobre los derechos de las víctimas, y en particular la Recomendación del Comité de Ministros, de 15 de marzo de 2023, adoptan un enfoque más amplio, pues consideran víctima a la persona que ha sufrido un daño como consecuencia de una acción criminal, haya o no un proceso penal incoado. Se refiere en particular la autora a la importancia de tener en cuenta en la definición de víctima y en la concreción de sus derechos la situación provocada por el conflicto bélico en Ucrania, que exigiría dar asistencia y protección efectiva a un gran número de personas víctimas directas e indirectas de un delito de agresión violenta, si bien no existe un proceso penal en curso en la UE que las sitúe en la posición tradicional de víctima de un delito, con todos sus derechos y garantías. *Vid.* más ampliamente las explicaciones contenidas en su trabajo «La fructífera interacción entre el Consejo de Europa y la Unión Europea: el avance del Derecho de la UE en materia de protección de víctimas del delito», *Revista Española de Derecho Europeo*, enero-marzo 2025, pp. 17 y ss., esp. pp. 20 y 21.

ciada. Dispondrán de asistencia lingüística para formular tales denuncias si la necesitaran, *vid.* art. 5.

Tendrán, además, las víctimas derecho a recibir información sobre su causa —art. 6—, sobre el proceso penal iniciado a raíz de la denuncia de una infracción penal en la que hayan sido víctimas y, si lo solicitan, recibirán información sobre todos estos extremos⁶¹: decisiones de no iniciar o poner término a una investigación o de no procesar al infractor; hora y lugar del juicio y cargos contra el infractor; sentencias que se dicten; información sobre la situación en que se encuentra el proceso penal; sobre el hecho de que la persona privada de libertad, inculpada o condenada por las infracciones penales que les afecten, ha sido puesta en libertad o se ha fugado, y de las medidas que para la protección de las víctimas se hayan podido adoptar en esos casos.

Deberán velar también los Estados miembros por los derechos de traducción e interpretación gratuita en caso de que las víctimas no entiendan o no hablen la lengua del proceso penal en cuestión —art. 7—, al menos durante las tomas de declaración o interrogatorios y para su participación activa en las vistas o audiencias. Las traducciones, de ser necesarias, incluirán al menos las decisiones de poner término al proceso penal y los motivos de esa decisión, la información sobre hora y lugar del juicio y de otros documentos que se consideren «esenciales» para que la víctima pueda participar activamente en el proceso.

Se deberá garantizar que las víctimas tengan acceso a los servicios de apoyo, de manera gratuita y confidencial, antes, durante y en un tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal; también sus familiares en función de sus necesidades y del daño sufrido; *vid.* art. 8.

Los Estados facilitarán la derivación de las víctimas por parte de la autoridad competente que recibiera la denuncia a los «servicios de apoyo a las víctimas», ya sean organizaciones públicas o no gubernamentales, con carácter profesional o voluntario —*vid.* apdos. 2º y 4º, del art. 8—. Además, se deberá garantizar que el acceso a esos servicios de apoyo no dependa de que la víctima presente una denuncia formal por una infracción penal ante una autoridad competente.

61. El deseo de las víctimas de recibir o no información será vinculante para las autoridades competentes, a menos que sea obligatorio facilitar esa información en virtud del derecho de la víctima a participar de manera activa en el proceso penal. Las víctimas podrán cambiar de opinión al respecto en cualquier momento. *Vid.* art. 6, apdo. 4º.

Los referidos servicios de apoyo que en todo caso se deberán proporcionar son los siguientes, mencionados en el art. 9: información y asesoramiento sobre los derechos de las víctimas, también sobre cómo acceder a los sistemas nacionales de indemnización por los daños y perjuicios, sobre su papel en el proceso penal, incluida la preparación para asistir al juicio; información sobre servicios de apoyo especializado, también emocional y psicológico; asesoramiento financiero y sobre cuestiones prácticas derivadas del delito; asesoramiento sobre los riesgos que pudieran concurrir y para la prevención de la victimización secundaria o reiterada, posibles intimidaciones o represalias. Además, se indica expresamente —art. 9 apdo. 3º— que, salvo que fueran proporcionados por otros servicios públicos o privados, los servicios de apoyo especializados deberán proporcionar, «como mínimo» los siguientes: refugios u otro tipo de alojamiento provisional para las víctimas que necesiten un lugar seguro por riesgos inminentes de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias; «apoyo específico e integrado a las víctimas con necesidades especiales», entre las que se contarían las víctimas de violencia sexual, de género, o de violencia en las relaciones personales, circunstancias que con frecuencia concurren también en las víctimas de trata que nos ocupan en este estudio.

Por lo que respecta a la participación de las víctimas en el proceso penal, el art. 10 de esta Directiva de 2012 garantiza simplemente el derecho de la víctima «a ser oída» durante las actuaciones y a facilitar elementos de prueba, considerando también las particularidades de las víctimas menores de edad.

Sobre esta cuestión de las formas, requisitos y circunstancias en que se permite la participación de las víctimas en el proceso penal, existen notables diferencias entre los respectivos sistemas procesales nacionales en el ámbito europeo⁶², motivo por el que el legislador de la Unión ha optado por reservar a las respectivas normas de procedimiento de cada Estado miembro la concreta regulación sobre la forma y ocasiones en que la víctima puede ser oída y sobre cómo puede ésta presentar pruebas a lo largo del proceso penal.

62. En particular, sobre las diversas opciones normativas en relación con la importante cuestión del ejercicio de la acción penal por parte de las víctimas, puede encontrarse un estudio comparado —España, Alemania, Italia y Francia— en DE HOYOS SANCHO, M.: *El ejercicio de la acción penal por las víctimas*, Cizur Menor, 2016.

Se reconoce también expresamente el derecho de la víctima a solicitar la revisión de la decisión de no continuar el procesamiento, conforme a lo que se concrete en las normas procesales de cada Estado —*vid.* art. 11—.

En el art. 12 de esta Directiva se recogen las cuestiones relativas a los «servicios de justicia reparadora» y a las garantías para las víctimas en caso de que éstas opten por acudir a tales procesos. Se les informará y orientará sobre la existencia de esos servicios y sobre las condiciones de la derivación de la causa a los mismos, que tienen que ver con los siguientes extremos: que se recurra a los servicios de justicia reparadora si redundan en interés de la víctima, considerando su seguridad y que se base en un consentimiento de ésta libre e informado, que podrá retirarse en cualquier momento; antes de participar en el proceso de justicia reparadora, la víctima recibirá una información exhaustiva e imparcial sobre el procedimiento y sus posibles resultados, y sobre cómo supervisar la aplicación de los acuerdos que se alcancen; además el infractor tendrá que haber reconocido «los elementos fácticos básicos del caso»; los acuerdos se alcanzarán de manera voluntaria y podrán ser tenidos en cuenta en cualquier otro proceso penal; y finalmente, los debates que tengan lugar en los procesos de justicia reparadora que no se desarrollen «en público»⁶³ serán confidenciales y no se difundirán posteriormente, salvo que las partes lo acuerden o si lo exige el Derecho nacional por razones de interés público superior.

En todo caso, si bien estos servicios de justicia reparadora pueden ser muy útiles en relación con ciertos tipos delictivos y en determinadas circunstancias, estimamos que, por la gravedad de los delitos en materia de trata y explotación, así como por la situación de clara desigualdad, cuando no de coacción o amenazas sobre las víctimas y su entorno, tales servicios o sistemas de justicia reparadora no son aplicables a estas figuras delictivas de la trata y explotación.

Los Estados miembros han de garantizar a las víctimas el acceso a la asistencia jurídica gratuita cuando tengan el estatuto de parte en el proceso penal —art. 13—, así como la posibilidad de ver reembolsados los gastos de su participación activa en el mismo —art. 14—. También se reconoce el derecho a la restitución de los bienes que les fueran incautados durante la investigación y tramitación de la causa. —art. 15—. Todos estos derechos, sus presupuestos y condiciones, se concretarán en las respectivas normas procesales nacionales, se indica en la Directiva.

63. Cuesta imaginar bajo qué circunstancias sería pertinente que se desarrollasen «en público» los debates o conversaciones de los procesos de justicia reparadora.

El art. 16 reconoce el derecho de las víctimas a obtener una decisión relativa a una indemnización adecuada⁶⁴ por parte del infractor, en el curso del proceso penal o en otro procedimiento judicial, según estipule el Derecho nacional, y en un plazo razonable. Los Estados miembros deberán promover medidas para que el autor de la infracción indemnice a la víctima adecuadamente.

Esta escueta referencia contenida en la Directiva 2012/29/UE sobre el derecho de las víctimas a una resolución sobre la indemnización por parte del infractor ha sido criticada por su generalidad e insuficiencia⁶⁵; si bien veremos *infra que* este es uno de los extremos que se ha tratado de corregir/completar por las instituciones de la UE a la vista del tenor de la propuesta de reforma de esta Directiva presentada por la Comisión Europea con fecha 12.7.2023⁶⁶.

En los supuestos en que las víctimas residan en otro Estado miembro, distinto de aquel en el que se ha cometido la infracción penal, el art. 17 obliga a las autoridades de los Estados a que tomen medidas para paliar las dificultades que derivan de esa circunstancia; entre otras⁶⁷: tomar declaración a la víctima inmediatamente después de la denuncia; recurrir, en lo posible, a la videoconferencia y al teléfono; posibilitar que se denuncien los hechos ante las autoridades del Estado miembro de residencia y que éstas la transmitan sin dilación a las del Estado miembro en que se ha cometido

64. VIDAL FERNÁNDEZ, B.: «Reparación de las víctimas del delito en la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 66, 2015, p. 4, pone de relieve que la Directiva 2012 no define el concepto de «daño indemnizable», por lo que se deja a la concreción en las respectivas legislaciones nacionales.

65. Como destaca ARANGÜENA, «Protección y reparación de la víctima...», *op. cit.*, pp. 142 y 143, pese a la gran importancia que tiene la cuestión indemnizatoria de cara a una efectiva reparación del daño sufrido por la víctima, la Directiva de 2012 contiene al respecto una regulación fragmentaria, pues no se incluye referencia alguna a la obligación de implementar programas de compensación estatal, ni a otras formas de reparación distintas de la estrictamente pecuniaria.

66. Documento COM (2023) 424 final. Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0424>

Véase más ampliamente acerca de esta concreta cuestión DE HOYOS SANCHO, M.: «Sobre la necesidad de mejorar los derechos de las víctimas de delitos en la Unión Europea. En particular, el derecho a una indemnización efectiva», en *Antichi e nuovi modelli di giustizia partecipata e cultura della giurisdizione. Verso una tutela penale più umana ed egualitaria*, A. Cappuccio y S. Ruggeri (Dirs.), CEDAM, Milano, 2024, pp. 415 y ss.

67. Sobre la indemnización en supuestos «transfronterizos», *vid.* la Directiva 2004/80/CE, que abordaremos en el epígrafe siguiente.

la infracción, si en el Estado en que se presenta la denuncia no ejerce la competencia de iniciar el procedimiento.

El Capítulo 4º de esta Directiva, arts. 18 a 24, se dedica a la protección de las víctimas en general, y a las necesidades de protección especial en particular⁶⁸.

No se encuentra en la Directiva de 2012 una definición de víctima necesitada de especial protección o de víctima especialmente vulnerable, pero en el «*Considerando*» 38º puede leerse lo siguiente: «Las personas más vulnerables o que se encuentran expuestas a un riesgo de lesión particularmente elevado, como las sometidas a una violencia reiterada en las relaciones personales, las víctimas de violencia de género o las que son víctimas de otro tipo de delitos en un Estado miembro del cual no son nacionales o residentes, deben recibir apoyo especializado y protección jurídica (...)», teniendo en cuenta en particular «las necesidades específicas de cada víctima, la gravedad del daño sufrido como consecuencia de un delito, así como la relación entre las víctimas, los infractores, sus hijos y su entorno social más amplio».

Las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación caerán bajo la categoría de este tipo de víctimas. Es claro el riesgo de que se produzcan intimidaciones o represalias por parte de los tratantes, sobre ellas y también sobre su entorno.

Por ello la norma UE dispone que los Estados miembros, «sin perjuicio de los derechos de la defensa», deberán velar por la protección de las víctimas y de sus familiares, evitando su victimización secundaria y/o reiterada, cualquier tipo de intimidación o represalias, protegiendo su dignidad, en particular cuando declaren o testifiquen en la causa.

Se arbitrarán las condiciones para evitar el contacto entre víctima y familiares con el infractor en las dependencias donde se celebre el proceso

68. De esta cuestión nos hemos ocupado con anterioridad; véase *in extenso*, incluyendo también un estudio de Derecho comparado, la obra colectiva DE HOYOS SANCHO, M. (Dir.): *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, op. cit., *passim*, y en concreto el Capítulo con el título «El tratamiento procesal de las víctimas especialmente vulnerables en los últimos instrumentos normativos aprobados en la Unión Europea», pp. 49 y ss. *Vid.* también, aunque elaborado a la luz de la Decisión Marco de 2001, el trabajo de ARMENTA DEU, T., «Código de buenas prácticas para la protección de las víctimas vulnerables en Europa», en *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*. M. de Hoyos (Dir.), pp. 308 y ss.

penal. Más concretamente, los Estados miembros deberán garantizar que toda nueva dependencia de los tribunales cuente con salas de espera separadas para las víctimas.

Durante las investigaciones penales se tomará declaración a la víctima sin dilaciones injustificadas y el menor número de veces posible, solo cuando sea estrictamente necesario; éstas podrán acudir acompañadas de su representante legal y de una persona de su elección, a menos que se resuelva lo contrario. Los reconocimientos médicos deberán reducirse también al mínimo indispensable, lo estrictamente necesario para lo que se requiera para los fines del proceso penal.

Los Estados miembros deberán velar por que durante todo el proceso penal las autoridades competentes tomen medidas adecuadas para proteger la intimidad de las víctimas y de sus familiares, incluida la toma de imágenes; en particular, se evitará la difusión de cualquier información que pudiera llevar a identificar a víctimas menores de edad. Se instará a los medios de comunicación para que, respetando la libertad de expresión y de información, y su pluralismo, apliquen medidas de autorregulación con el fin de proteger la intimidad, la integridad y los datos personales de las víctimas.

Se realizarán evaluaciones puntuales, actualizadas e individuales para determinar si las víctimas tienen necesidades especiales de protección y si se deben adoptar medidas especiales en el curso del proceso por ser particularmente vulnerables a la victimización secundaria o reiterada, a la intimidación o a las represalias.

Expresamente se indica en el apdo. 3 del art. 22 que «serán objeto de debida consideración «las víctimas de terrorismo, delincuencia organizada, *trata de personas*, violencia de género, violencia en las relaciones personales, violencia o explotación sexual y delitos por motivos de odio, así como las víctimas con discapacidad». En todo caso, a los efectos de esta Directiva, se dará por supuesto que las víctimas menores de edad tienen necesidades especiales de protección.

En relación con ese específico derecho a la protección de las víctimas con necesidades especiales, la Directiva, en su art. 23, menciona expresamente las siguientes medidas: se tomará declaración a la víctima en dependencias adaptadas a tal fin, por profesionales con formación adecuada o con su ayuda y por la misma persona, del mismo sexo si la víctima así lo desea en casos de violencia sexual o de género —salvo que interroge el juez o fiscal correspondiente—; dispondrán de medidas para evitar contac-

to visual con el infractor, también haciendo uso de tecnologías de la comunicación, de forma que la víctima pueda ser oída sin estar en la sala; no se le harán preguntas innecesarias en relación con su vida privada y, finalmente, deberá ser posible la celebración de la audiencia sin la presencia de público en la sala.

Además de estas medidas, en el art. 24 se añaden otros derechos que los Estados miembros deberán garantizar durante el proceso penal para las víctimas menores de edad⁶⁹, quienes siempre serán consideradas como necesitadas de especial protección. Son los siguientes: todas las tomas de declaración de las víctimas menores durante las investigaciones penales podrán ser grabadas con medios audiovisuales y podrán utilizarse como elementos de prueba en los procesos penales⁷⁰; designación de un representante en caso de que los que tienen la responsabilidad parental tengan conflictos de intereses con el menor, o sea un menor no acompañado o separado de la familia; la víctima menor tendrá derecho a asistencia letrada y representación en su propio nombre en caso de que exista conflicto de intereses con los titulares de la responsabilidad parental.

Por último, el art. 25 dispone que los Estados miembros deberán garantizar una formación específica a los profesionales que probablemente se relacionarán con las víctimas, una capacitación para que estén en condiciones de tratar a las víctimas de manera imparcial, respetuosa y profesional, tanto los agentes de policía, como el personal al servicio de la administración de justicia. También los jueces, los fiscales y los abogados recibirán una formación específica para mejorar su concienciación acerca de las necesidades de las víctimas.

La transposición de la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos, apoyo y protección a las víctimas del delito se ha completado en casi todos los Estados miembros; el plazo de transposición terminó el 16.11.2015. En 2016 la Comisión había incoado procedimientos de infracción contra 26 Estados por transposición incompleta, en 2020 seguían en curso 11, en julio de 2023 se habían archivado todos los procedimientos, excepto uno, por deficiente transposición de la Directiva.

69. Cuando no se conozca con certeza la edad de una víctima y haya motivos para pensar que es menor de edad —menor de 18 años— se presumirá, a efectos de la presente Directiva, que dicha víctima es menor de edad. *Vid.* art. 24 apdo. 2°.

70. Véase sobre este particular el exhaustivo trabajo de ARANGÜENA FANEGO, C.: «Declaración de personas vulnerables y preconstitución de la prueba en el proceso penal», *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, núm. 3, 2022, pp. 1093 y ss.

No cabe duda de que esta norma ha supuesto un notable avance en la materia. Conllevó el tránsito desde la esfera intergubernamental de la anterior cooperación judicial en materia penal, a una verdadera política de armonización, con base en un instrumento normativo dotado de efecto directo vinculante para los Estados, que incluso podría ser invocado como criterio interpretativo de las normas nacionales. Se valoró también positivamente en su momento el hecho de que esta Directiva se formulara con un lenguaje comparativamente más rotundo, imponiendo obligaciones claras a los Estados miembros y, desde luego, que su potencial eficacia fuera mucho mayor, ya que su aplicación podría ser controlada por el Tribunal de Justicia de la Unión, e incluso por la Comisión a través del recurso por incumplimiento previsto en el art. 258 TFUE.

Los avances que se produjeron a partir de esta Directiva 2012/29/UE, en cuanto norma de consenso acerca de los derechos y garantías esenciales que necesariamente debían reconocerse a las víctimas de delitos en el «espacio de libertad, seguridad y justicia» de la Unión, han sido claros: se ha conseguido un notable desarrollo y una actualización de las respectivas legislaciones sobre la materia en todos los Estados miembros⁷¹.

Como se puso de relieve en el *Informe de evaluación* presentado por la Comisión el 28 de junio de 2022⁷², esta Directiva tuvo un impacto generalmente positivo, aportó un valor añadido en relación con el derecho a la información, al acceso a los servicios de asistencia y a la justicia, mejoró las medidas de protección y también la formación del personal que trabaja en este ámbito.

En términos generales, la aplicación de la Directiva de 2012 ha supuesto un reforzamiento de la seguridad de las víctimas y han disminuido los riesgos de victimización secundaria, se concluía en el referido *Informe*.

Sin embargo, pasada más una década desde su obligatoria transposición, también se han manifestado algunas carencias o deficiencias en su

71. En España se aprobó una norma específica para cumplir con la obligación de transposición de la Directiva de 2012: *Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima*. Un análisis y valoración de esta ley puede encontrarse en mis trabajos: «Novedades en el tratamiento procesal...», *op. cit.*, pp. 1 y ss., en «Principales avances en derechos, garantías...», *op. cit.*, pp. 1 y ss., así como en la obra colectiva *La víctima del delito y las últimas reformas...*, *op. cit.*

72. *Commission Staff Working Document. Evaluation of Directive 2012/29/UE*. Publicado en Bruselas el 28.6.2022, SWD (2022), 179 final.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0179>

aplicación⁷³. Resumidamente, son las siguientes⁷⁴: información a las víctimas insuficiente en ocasiones y no siempre adaptada a los distintos tipos de víctimas, a lo que hay que sumar las barreras lingüísticas; las víctimas solo pueden beneficiarse de los derechos que le reconoce la Directiva a partir del momento en que denuncian un delito; no se abordan adecuadamente las necesidades de las víctimas de delitos *online*; se evidencia diferente disponibilidad en los Estados de recursos asociados a la plena efectividad de los derechos reconocidos en la norma; los datos proporcionados por algunos Estados sobre los servicios de apoyo son escasos; la infrafinanciación del sistema de protección de víctimas a cargo del presupuesto público provoca ineficacia de las medidas de protección acordadas⁷⁵; se apreció falta de sensibilidad de las autoridades competentes hacia las víctimas y el uso de un lenguaje jurídico complejo; se evidenció la necesidad de que la norma UE contuviera la regulación de concretas medidas para la protección física de las víctimas, ya que la falta de armonización en este punto provocaba gran diversidad entre los Estados miembros y esto afectaba al reconocimiento mutuo de las órdenes de protección; también se detectaron deficiencias al evitar el contacto entre agresor y víctima durante los interrogatorios, o en la protección de su intimidad.

Finalmente, se concluyó además que las plataformas de comunicación y colaboración entre Estados miembros no estaban bien desarrolladas, lo que dificultaba la eficacia de los derechos y apoyo a las víctimas transfronterizas.

También manifestó la Comisión que algunas de las disposiciones de la Directiva seguían siendo «vagas», y por tanto mejorables; de hecho, en el mismo *Informe* se formularon concretas propuestas para mejorar las defi-

73. Vid. con más detalle pp. 40 y ss. del *supra* citado *Informe de evaluación*. Por su parte ARMENTA DEU ha manifestado, en relación con el derecho de la víctima a ejercitar la acción penal, que éste «pesa menos que la configuración adversativa y mayoritaria en los países de la Unión, tendente a evitar las dificultades que otro acusador pudiera suponer (...) o a que la víctima pudiera moverse por intereses de venganza (...)»; vid. su trabajo *Jueces, fiscales y víctimas...*, *op. cit.*, p. 211.

74. Pueden verse explicadas en el *Informe de evaluación* de la Comisión, pp. 38 y ss.

75. FIODOROVA destaca además que se aprecian muchos obstáculos burocráticos en los sistemas de compensación estatal: criterios estrictos de elegibilidad, falta de pagos adelantados, obligatoriedad de la denuncia, plazos muy cortos para la solicitud, pero muy largos para el procedimiento y la resolución, o falta de transparencia en el procedimiento. Vid. su trabajo «Derechos de las víctimas del delito en el marco de la Unión Europea», en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 51, 2020, pp. 11 y ss.

ciencias detectadas⁷⁶. Como veremos a continuación, algunas de ellas han tenido acogida en la *Propuesta de modificación* de la Directiva 2012/29/UE, publicada por la Comisión Europea el 12 de julio de 2023⁷⁷.

Según puede leerse en el Memorando explicativo que precede al texto de la propuesta normativa presentada por la Comisión, ésta se integra en la *Estrategia sobre derechos de las víctimas para el período 2020-2025* —que abordaremos en un epígrafe posterior— y pretende solventar las deficiencias que se identificaron en el *Informe de evaluación* sobre la aplicación de la Directiva de 2012/29/UE.

Se ha apreciado falta de claridad y de precisión en la formulación de ciertos derechos en esta Directiva, así como un excesivo margen de manobra para la transposición por los Estados, lo que ha llevado en algunos casos a limitaciones en la aplicación práctica de estos derechos, así como a notables diferencias entre los Estados. Por ejemplo, aspectos esenciales de la evaluación individual de las víctimas, la disponibilidad y acceso a los servicios de apoyo especializados, o el derecho a recibir una resolución sobre la indemnización por el delincuente, son cuestiones muy relevantes que se dejaron para su concreción por las legislaciones nacionales; ese margen de maniobra en la transposición por los Estados se ha evidenciado como perjudicial para la efectividad práctica de los derechos de las víctimas.

Todas estas dificultades constituyen *de facto* obstáculos para que las víctimas hagan valer los derechos que les confiere la Directiva, socavan la confianza de éstas en los sistemas de justicia nacionales y, por tanto, en muchos casos preferirán no denunciar los hechos delictivos que sufren, ya que realmente no esperan que las autoridades competentes adopten las medidas necesarias. Evidentemente, esto perjudica también al buen funcionamiento general del «espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», por lo que es preciso poner en marcha una acción normativa a nivel de la Unión, concretamente en forma de modificación de la Directiva de 2012.

En particular, la reforma que propone la Comisión Europea se centra en los siguientes cinco aspectos⁷⁸. Incluiremos también en la exposición

76. Vid. pp. 42 y ss. del referido *Informe de evaluación*.

77. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=comnat%3ACOM_2023_0424_FIN

78. Sobre la influencia que la citada Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 2023 en materia de víctimas ha tenido sobre la redacción de la Propuesta

de cada uno de ellos referencias a las mejoras que, sobre ese texto que presentó la Comisión, fueron aprobadas por el Parlamento Europeo en forma de *Enmiendas* a la *Propuesta de Directiva*, y que pueden consultarse en su *Informe* fechado el 25 de marzo de 2024⁷⁹.

En primer término, es preciso garantizar efectivamente que las víctimas estén bien informadas de todos sus derechos y que dispongan de los recursos necesarios para denunciar el delito. A tal fin se creará una línea telefónica de uso general, gratuita, segura, confidencial y fácilmente accesible para todas las víctimas, con un número de teléfono único en toda la Unión (116 006 *Línea de ayuda a las víctimas*⁸⁰), también con un servicio de interpretación telefónica gratuita. Además, se dispondrá de un sitio web que ofrezca información y contenga fórmulas de comunicación rápida, como *chat* y correo electrónico, que permita además proporcionar ayuda en tiempo real.

El Parlamento Europeo ha incorporado la exigencia expresa de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para garantizar que las líneas de ayuda proporcionen a las víctimas «un apoyo accesible de alta calidad», garantizando recursos humanos y financieros suficientes, que deberá estar gestionado por «personal especializado y cualificado»⁸¹.

Se ha evidenciado también la necesidad de que la información esté adaptada para las personas que son menores de edad⁸², las que tienen

de modificación de la Directiva 2012/29/UE, publicada el 12 de julio de 2023, véase *in extenso* el citado trabajo de BACHMAIER WINTER, L.: «La fructífera interacción entre el Consejo de Europa...», *op. cit.*

79. Informe sobre la propuesta de modificación de la Directiva 2012/29/UE, presentado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, y por la Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género, Documento de sesión A9-0157/2024. Accesible en:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0157_ES.html

80. Facilitará información a las víctimas, ofrecerá apoyo emocional y derivará a las víctimas a servicios de apoyo especializado en caso necesario. *Vid.* el art. 3 *bis*. Este número de teléfono armonizado en la Unión no supondrá la desaparición de las líneas de ayuda ya existentes, especialmente las gestionadas por organizaciones no gubernamentales.

81. *Vid.* el que sería el apdo. 4º *bis* del art. 3 *bis*, en el texto enmendado por el Parlamento europeo.

82. También las personas de edad avanzada pueden tener problemas para denunciar los delitos que padecen, sobre todo si están internadas en residencias y no tienen parientes próximos que puedan supervisar la atención y cuidados que allí reciben. Si bien es

alguna discapacidad intelectual o sensorial, o son analfabetas. Estos servicios telefónicos y a través de la web se ofrecerán también en otras lenguas, al menos en las más utilizadas en el Estado miembro.

Deberá asegurarse que las víctimas puedan denunciar los actos constitutivos de infracciones penales a las autoridades competentes a través de mecanismos de denuncia gratuitos, fácilmente accesibles, seguros y confidenciales, incluidos sistemas de denuncia en línea que utilicen tecnologías de la información y sistemas de comunicación fácilmente accesibles, de uso sencillo, incluyendo en lo posible la presentación de información y pruebas a través de esos mismos cauces.

Prosigue el que sería el nuevo art. 5 *bis* de la Directiva indicando que los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para animar a toda persona que sospeche o sepa de buena fe que se han cometido actos que pueden ser constitutivos de infracciones penales, o que son previsibles nuevos hechos violentos, a que denuncien los mismos ante las autoridades competentes. Es evidente la importancia que tiene esta cuestión en los casos de delitos de trata y explotación, en los que las propias víctimas son muy reticentes a formular denuncias.

Particularmente destacable, y sin duda merecedor de una valoración positiva, nos parece el hecho de que se incluya en el nuevo art. 5 *bis*, apdo. 3 de la Directiva, una referencia expresa a la necesidad de garantizar que las víctimas privadas de libertad puedan denunciar de forma eficaz «los actos que puedan ser constitutivos de una infracción penal cometidos en centros de reclusión»⁸³.

También se deberán mejorar las medidas de seguridad, que estarán adaptadas a las necesidades específicas de las víctimas vulnerables;

cierto que su situación no es asimilable a la de las personas que están forzosamente recluidas, en muchos casos lo están *de facto*, por sus propias limitaciones físicas y/o psíquicas. Convendría atender también específicamente las necesidades de este tipo de víctimas, así como las de aquellas que viven de manera solitaria o aisladas en el medio rural. Si coinciden varios de estos factores —edad avanzada, escasa formación, aislamiento social—, es claro que estamos en presencia de víctimas especialmente vulnerables. *Vid.* más ampliamente los estudios que se contienen en la obra colectiva DE HOYOS SANCHO, M. / JAVATO MARTÍN, M. (Coords.): *Violencia, abuso y maltrato de personas mayores: perspectiva jurídico-penal y procesal*, Valencia, 2010.

83. Establecimientos penitenciarios, celdas de detención de sospechosos y acusados, centros de internamiento o de acogida, de distintos tipos, como aquellos en los que se encuentren migrantes irregulares o los solicitantes de protección internacional.

se garantizará la evaluación individual de las necesidades de protección desde el primer contacto con las autoridades competentes, y se realizarán valoraciones sucesivas para asegurar que las medidas de apoyo y protección se adaptan a las cambiantes circunstancias de esas víctimas. Además, se ampliará la lista de medidas de protección física disponibles, como órdenes para la protección frente a posibles conductas peligrosas del agresor y la correlativa garantía temporal o continuada de la presencia de autoridades policiales con esa finalidad protectora.

En relación con la mejora de los servicios de apoyo y asistencia, generales o especializados, el que sería el nuevo art. 8 según la *Propuesta de reforma* de la Directiva indica que tales servicios de apoyo a las víctimas se deberán seguir prestando incluso en situaciones de crisis, de tipo sanitario, migratorio, humanitarias, o en estados de emergencia. Además, los Estados miembros deberán garantizar que tales servicios, tanto los públicos, como los no gubernamentales, cuenten con recursos financieros y humanos especializados suficientes.

Se propone también una modificación del art. 9, con una referencia expresa al apoyo emocional y psicológico de las víctimas, «durante el tiempo que sea necesario», cuando la evaluación individual haya concluido que es preciso prestar ese apoyo. En particular, las víctimas con necesidades específicas, como lo son las de violencia sexual, de género o doméstica, *de trata de seres humanos*, de criminalidad organizada, de delitos terroristas, o las víctimas con discapacidad, deberán recibir «apoyo específico e integrado, incluido apoyo y asesoramiento postraumático⁸⁴».

Se incluye un nuevo art. 9 *bis*, que establece los requisitos fundamentales que han de reunir los «servicios de apoyo especializados, específicos e integrados para los menores», cuya adaptación y efectiva disponibilidad deberán garantizar los Estados miembros. El Parlamento europeo añadió en el apdo. 1º de este art. 9 *bis* una referencia expresa a la obligación de que dichos servicios dispongan de «una financiación suficiente y continua», cuya calidad será evaluada de manera independiente.

En el que sería el nuevo art. 10 *bis* se recoge expresamente el derecho a asistencia en las propias dependencias judiciales, con el fin de que también

84. El Parlamento europeo ha añadido al art. 9, apdo. 3, letra b), una referencia a que el apoyo a las víctimas incluirá el acceso a servicios de atención médica integrales, «en particular servicios de salud sexual y reproductiva, en especial acceso a un aborto seguro y legal (...)».

en esos entornos se les proporcione a las víctimas la información y el apoyo emocional que fuera necesario en cada caso.

Por lo que respecta al derecho de acceso a la justicia gratuita, también se proponen algunas mejoras en la Directiva que nos ocupa, en los siguientes términos:

Los Estados miembros habrán de garantizar a las víctimas el acceso a la asistencia jurídica gratuita «cuando tengan el estatuto de parte en el proceso penal»⁸⁵, indica el art. 13 de la *Propuesta de reforma*. Las condiciones o normas procesales en virtud de las cuales se reconocerá este derecho a las víctimas «se determinarán en el Derecho nacional», por lo que este punto seguiría falto de la necesaria armonización.

No obstante, el Parlamento europeo ha incorporado a este art. 13 una interesante adenda, en los siguientes términos⁸⁶: «Los Estados miembros velarán por que se preste asistencia jurídica gratuita a las víctimas que no cuenten con medios suficientes para sufragar asistencia jurídica antes, durante y después del proceso penal. Cuando un Estado miembro aplique un criterio de recursos para evaluar el derecho a la asistencia jurídica gratuita, tendrá en cuenta todos los factores pertinentes y objetivos, como los ingresos, el patrimonio y la situación familiar de la persona de que se trate, los costes de la asistencia letrada y el nivel de vida en dicho Estado miembro, así como la relación con el infractor y la dependencia de este». Además, en cualquier caso, los Estados miembros garantizarán que las víctimas con necesidades especiales de protección, las víctimas de violencia de género, de terrorismo *y de trata*, así como los menores y víctimas de abusos y malos tratos que presenten discapacidad, tendrán acceso a la asistencia jurídica gratuita «con independencia de su situación financiera».

En conclusión, se avanzará algo en la aproximación de los ordenamientos nacionales en una materia tan relevante como es la justicia gratuita para las víctimas que quieren ejercer su derecho a la acusación particular, pero solo en aquellos Estados miembros en que tal derecho esté previamente reconocido en sus respectivas leyes procesales, claro está.

85. Lo que no sucede de manera generalizada, ni mucho menos, en los Estados miembros de la UE. *Vid.* más ampliamente DE HOYOS SANCHO, M.: *El ejercicio de la acción penal por las víctimas*, *op. cit.*, esp. pp. 125 y ss.

86. Con fecha 25.3.2024. Accesibles en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0157_ES.html

En relación con la mejora del derecho de las víctimas a la protección de su dignidad, también se podrá apreciar un progreso importante, precisamente a instancia de las referidas enmiendas planteadas por el Parlamento europeo al texto de la Propuesta de reforma de la Directiva que presentó la Comisión, concretamente a través de la incorporación del que sería un nuevo art. 19 *bis*. Aplaudimos la inclusión de este nuevo precepto, que estimamos muy necesario⁸⁷.

Así, con el fin de proteger la dignidad de las víctimas y de sus familiares, derecho que como es sabido se recoge la propia Carta de Derechos fundamentales de la UE, los Estados miembros deberán adoptar las medidas adecuadas para protegerlas frente a la victimización secundaria y reiterada, «en particular impidiendo el enaltecimiento de un delito específico o el homenaje a los infractores condenados, cuando ello suponga privar a las víctimas de su dignidad».

También se ha propuesto introducir mejoras en la evaluación individual de las víctimas, a fin de determinar con más precisión sus necesidades especiales de apoyo y protección. Es evidente que esta cuestión es clave para prestarles el apoyo y protección que cada una de las víctimas pudiera necesitar en cada momento.

En el que sería el nuevo art. 22 de la Directiva se indica que la evaluación individual ha de tener lugar en el primer contacto de la víctima con las autoridades competentes, y se continuará con una evaluación posterior, si fuera necesario, en colaboración con las distintas instituciones u órganos competentes, según la fase en que se encuentre el proceso.

En estas evaluaciones individuales, además de considerarse las propias circunstancias personales de la víctima, «se prestará especial atención al riesgo derivado del infractor», es decir, al comportamiento violento, uso de armas, pertenencia a grupos de delincuencia organizada, consumo de alcohol o drogas, maltrato infantil, problemas de salud mental, amenazas o discurso del odio, entre otros extremos. Las evaluaciones se deberán actualizar periódicamente, a lo largo de todo el proceso penal, para asegurar que

87. Como ya manifestamos en trabajos anteriores sobre esta cuestión en relación con un tipo específico de víctimas, las de terrorismo. Los argumentos allí expuestos sirven igualmente para las víctimas de delitos en general, y de las de trata de seres humanos en particular. *Vid.* DE HOYOS SANCHO, M.: «Apoyo integral, protección y reconocimiento a las víctimas de terrorismo: perspectiva europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 45 y ss., esp. pp. 58 y ss.

las medidas de apoyo y protección son las adecuadas a la situación de la víctima y de su entorno en cada momento.

El Parlamento europeo ha añadido en sus enmiendas al texto del art. 22 una referencia a la necesidad de considerar especialmente los supuestos en que la víctima padece «*motivos interseccionales de discriminación*», es decir, una combinación de varios motivos, como pueden ser el sexo, el género, la edad, la discapacidad, el estatuto de residente, la religión o las convicciones, la lengua, el origen racial, social o étnico, la identidad de género y la orientación sexual. Muchos de estos factores suelen concurrir simultáneamente cuando hablamos de víctimas de trata de seres humanos, así que debe valorarse positivamente también esta incorporación al texto de la Directiva.

En todo caso, en esta *Propuesta de reforma* se indica que las autoridades tendrán en cuenta los deseos que manifieste cada víctima, incluso cuando pudieran suponer no beneficiarse de las medidas especiales que se recogen en la propia Directiva.

Por lo que respecta concretamente a las posibles mejoras en la protección y medidas de seguridad de las víctimas con necesidades especiales de protección, se propone una modificación en el sentido de que éstas deberán poder tener a su disposición las siguientes medidas que garanticen su integridad física, según dispone el que sería el nuevo apartado 4º del art. 23: presencia temporal o continua de las autoridades policiales, órdenes de prohibición de conductas para el infractor, de alejamiento de las víctimas, o medidas de protección específicas para éstas.

Por su parte el Parlamento europeo, a través de las referidas enmiendas al texto de la Comisión —*vid.* art. 23, apdo. 4º *bis*—, ha propuesto la incorporación de la obligación para los Estados miembros de asegurarse de que las autoridades competentes informan a las víctimas de la posibilidad de solicitar órdenes de alejamiento, prohibición o protección, así como el reconocimiento transfronterizo de las órdenes de protección que se adopten en un determinado Estado miembro.

En el art. 21 se añadiría un apartado 3º, según el cual los Estados miembros velarán por que no se facilite al infractor, ni directa ni indirectamente, datos personales relativos a las víctimas que pudieran permitir que éste conociera su lugar de residencia o contactar con ella de cualquier modo⁸⁸.

88. Como veremos *infra*, esta previsión concuerda difícilmente con la posibilidad de acordar «órdenes europeas de protección de víctimas», pues será preciso informar al causante del

También proponen las instituciones de la UE reformar la Directiva sobre los derechos de las víctimas para mejorar las opciones de participación de estas en el proceso penal. Concretamente, el nuevo art. 10 *ter* se ocupa del derecho de las víctimas a recurrir las resoluciones dictadas durante el proceso judicial, para lo cual, como es lógico, antes deberán ser informadas «sin demora» de las resoluciones que les puedan afectar directamente y que puedan ser recurridas. Como mínimo, serán las siguientes: resoluciones sobre el derecho a interpretación durante las vistas orales del juicio, sobre el derecho de las víctimas con necesidades especiales de protección a medidas para evitar contacto visual con el infractor, a ser oídas sin estar presentes en la sala de audiencias del juicio, a evitar preguntas innecesarias en relación con su vida privada o a que la audiencia se celebre sin público.

Además, se modificaría el actual art. 17 de la Directiva, de forma que las víctimas pudieran recurrir las resoluciones sobre el posible uso de la videoconferencia u otras tecnologías de comunicación que permitan la transferencia de imágenes para facilitar la participación en el proceso penal de aquellas víctimas que residieran en el extranjero.

Finalmente, haremos referencia a otra de las propuestas; a nuestro juicio, de las más relevantes entre todas las contenidas en la *Propuesta de reforma* de la Directiva de víctimas que planteó la Comisión. Se menciona de manera escueta en el art. 10 *ter* de la misma, y supondría una modificación de los actuales apartados 1º y 2º del art. 16 de la Directiva de 2012⁸⁹, que serían reemplazados, respectivamente, por estos:

«1.—Los Estados miembros garantizarán que, en el curso del proceso penal, las víctimas tengan derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en un plazo razonable»⁹⁰.

riesgo del lugar de residencia y trabajo de la víctima, precisamente para que mantenga la distancia de seguridad que se haya acordado judicialmente en el caso concreto.

89. El art. 16 del texto vigente de esta Directiva de 2012 dispone lo siguiente: «Derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en el curso del proceso penal. 1.—Los Estados miembros garantizarán que, en el curso del proceso penal, las víctimas tengan derecho a obtener una decisión sobre la indemnización por parte del infractor, en un plazo razonable, excepto cuando el Derecho nacional estipule que dicha decisión se adopte en otro procedimiento judicial. 2.—Los Estados miembros promoverán medidas para que el autor de la infracción indemnice a la víctima adecuadamente».

90. El Parlamento europeo ha matizado este tenor del art. 16.1 propuesto por la Comisión, que quedaría en los siguientes términos: «Los Estados miembros garantizarán que, en

«2.—Los Estados miembros velarán por que sus autoridades competentes paguen directamente a la víctima la indemnización que se haya determinado, sin demora injustificada. Las autoridades competentes se subrogarán en el derecho de la víctima frente al infractor por el importe de la indemnización que se haya determinado».

Los cambios propuestos por la Comisión en este punto eran muy relevantes⁹¹, ya que pasaría a ser obligatorio que también se decidiera en el curso del propio proceso penal —no en otro proceso judicial distinto—, sobre la indemnización por parte del infractor⁹² y, además, las autoridades

el curso del proceso penal, las víctimas tengan derecho a *reclamar una indemnización y a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en un plazo razonable*» —texto en cursiva añadido—.

91. En principio, la Directiva 2004/80/CE, relativa a la indemnización por delitos dolosos violentos en casos transfronterizos, no parece afectada por esta Propuesta de reforma de la Directiva de víctimas, ya que la Directiva de 2004 se aplica cuando una persona ha sido víctima de un delito doloso violento en un Estado UE que no es el de su residencia habitual, reconociéndosele el derecho a la misma indemnización que ese Estado otorgaría a sus propios residentes en tales casos de delitos dolosos violentos. Dispone, además, el art. 2 de esa Directiva 2004/80/CE que «*Abonará la indemnización la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se cometió el delito*». Sobre esta cuestión, más ampliamente, VIDAL FERNÁNDEZ, B.: «Reparación de las víctimas del delito en la UE: tutela por el TJUE», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 66, 2015, pp. 1 y ss. No obstante, jurisprudencialmente se ha ampliado el ámbito de aplicación de esta Directiva de 2014; véase por ejemplo la STJUE, Gran Sala, de 16 de julio de 2020, procedimiento prejudicial, As. C-129/19: el Estado debe indemnizar a todas las víctimas de delitos dolosos y violentos que se cometen en su territorio, a las no residentes y a las residentes también. Una indemnización a tanto alzado podría resultar «justa y adecuada» en el sentido de la Directiva 2004/80/CE, afirmó el TJUE, pues no tiene que corresponderse con el resarcimiento que debería afrontar el autor del delito, es decir, con una reparación completa del daño material y moral sufrido por la víctima. En la Directiva no se encuentra indicación alguna sobre cómo determinar el importe de la indemnización estatal en esos casos, por lo que los Estados tienen un margen de apreciación a estos efectos. No obstante, sí deben los Estados garantizar la *viabilidad financiera del régimen nacional de indemnización*, de forma que cualquier víctima de un delito doloso violento cometido en el territorio de un Estado miembro, pueda obtener tal reparación justa y adecuada, concluyó el Tribunal de Justicia en esta sentencia.
92. No está de más recordar el tenor del art. 13 de la referida Recomendación del Consejo de Europa de 2023, texto *soft law*, que recoge el derecho a la indemnización a las víctimas por parte del infractor, en los siguientes términos:
«Article 13.—Right to compensation from the offender.
1. Member States should ensure that, in the course of criminal proceedings, victims are entitled to obtain a decision on compensation by the offender, within a reasonable

competentes en cada Estado deberían abonar directamente a la víctima, sin demora, el total de la indemnización que determinara el tribunal en la sentencia, para luego subrogarse éstas en ese derecho de la víctima y tratar de cobrar del infractor el total del importe de la indemnización pagada previamente; y todo ello en vez de, simplemente, tener que promover los Estados medidas para que el autor de la infracción indemnice a la víctima, que es lo que dispone el actual apartado 2º del art. 16 de la Directiva de 2012.

No obstante, lamentablemente, a nuestro juicio, no está nada claro en el momento en que se redactan estas líneas que finalmente se mantenga el derecho a la indemnización de las víctimas en los términos publicados en esta Propuesta de reforma de la Directiva presentada por la Comisión el 12.7.2023, y que el Parlamento mantuvo en semejantes términos, pues tras los debates en el Consejo Europeo se decidió eliminar tales prerrogativas de las víctimas, las cuales finalmente aparecen suprimidas en la última versión que en este momento podemos conocer del referido art. 16⁹³.

Estimamos que esta cuestión de la indemnización a las víctimas del delito, junto con la efectiva protección de aquellas que son más vulnerables⁹⁴, son seguramente los aspectos que siguen necesitando de mayor

time. When claiming compensation from the offender in the course of criminal proceedings is irreconcilable with the national legal system, member States should provide for alternative ways through other legal proceedings to structurally safeguard the victims» right to obtain such a decision.

2. Member States should ensure that advice, support and, where appropriate, legal aid are available to victims in securing and enforcing such a decision.

3. Member States should encourage offenders to provide compensation to victims. Where appropriate and where national law so allows, the following could be envisaged:

- a. the payment of compensation in prosecution and sentencing decisions;
- b. the payment of compensation in relation to financial penalties;
- c. other non-monetary forms of reparation.

4. If victims prefer civil proceedings to claiming compensation in the course of criminal proceedings, they should have the choice to obtain a decision on compensation from the offender in civil proceedings.

93. Vid. el documento del Consejo UE de 14 de junio de 2024: 11260/24 JAI 1055, pp. 22 y 23 Accesible en <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3939.pdf>

El curso actualizado de la tramitación de estas reformas de la Directiva puede seguirse en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5892_2025_INIT.

94. No podemos detenernos ahora en esta cuestión, que será abordada *infra* con más detalle, pero está claro que, tras muchos años de vigencia, la Orden Europea de Protección

refuerzo en todos los Estados de la Unión, aunque también son las acciones que más incremento de presupuesto necesitarían para que se pudiera apreciar una mejora notable en ambos aspectos. Como venimos reiterando, es evidente que, en el mejor de los casos, no basta con legislar reconociendo expresa y ampliamente esos derechos a la indemnización o a la protección de las víctimas en todo el contexto de la Unión⁹⁵.

A modo de ejemplo, si tomamos como referencia los principales estudios realizados en España sobre la cuestión indemnizatoria a las víctimas de delitos⁹⁶, se alcanzan, entre otras, las siguientes conclusiones, que resultan ser muy significativas; las cifras hablan por sí solas.

El sistema es claramente ineficaz a la hora de reparar económicamente a las víctimas. Concretamente un tercio de aquellas que fueron víctimas de violencia sexual no cobraron indemnización alguna y la mediana de

de víctimas —Directiva 2011/99/UE— no está funcionando como debiera. Si vemos por ejemplo los datos de España como Estado de emisión de este instrumento, las últimas estadísticas publicadas por el Consejo General del Poder Judicial en junio de 2023 nos indican que a lo largo de todo el año 2022 sólo se emitieron por los órganos jurisdiccionales españoles 13 órdenes de este tipo. Además, ciñéndonos al ámbito interno español, las cifras de víctimas de violencia doméstica y de género siguen siendo altísimas, a pesar de que en no pocos casos éstas contaban con órdenes de protección. Si no se dispone de medios personales y materiales suficientes, la protección de las víctimas no es efectiva, y por tanto el riesgo de revictimización, con agravamiento incluso de los resultados lesivos para la víctima y su entorno, es evidente. *Vid.* sobre esta cuestión, ARANGÜENA FANEGO, C.: «Emisión y ejecución en España de órdenes europeas de protección», *Revista General de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015, pp. 491 y ss.; DE HOYOS SANCHO, M.: «El reconocimiento mutuo de las medidas de protección penal y civil de las víctimas en la Unión Europea», *Revista de Derecho y Proceso Penal*, núm. 38, 2015, pp. 63 y ss.

95. *Vid.* el Considerando 15 de la *Propuesta de Reforma* que presentó la Comisión: «Member States should allocate sufficient human and financial resources to ensure an effective compliance with the measures set out in Directive 2012/29/EU. Special attention should be paid to the establishment of victims» helplines, ensuring smooth functioning of specialist support services and individual assessment of victims' needs for protection and for support, including where such services are provided by non-governmental organizations».
96. En los que se analizaron un gran número de datos hasta el año 2018, aunque igualmente nos sirven de referencia hoy en día, y que fueron publicados por SOLETO MUÑOZ, H. y GRANÉ CHÁVEZ, A. (Eds.): *La reparación económica a la víctima en el sistema de justicia*, Madrid, 2019. *Vid.* también SOLETO MUÑOZ, H.: «La ineficacia del sistema español para reparar económicamente a las víctimas de violencia sexual», *Teoría y Derecho*, núm. 26, 2019, pp. 320 y ss. Más recientemente FIODOROVA, A.: *La víctima en el proceso: perspectiva nacional y europea*, Valencia, 2023, esp. pp. 139 y ss.

cobro para todo tipo de delitos fue de 300 euros. La media de las indemnizaciones fijadas en las sentencias por delitos sexuales fue de 13.728 euros, aunque la media de las indemnizaciones realmente pagadas por los infractores fue de 1.911,9 euros y la mediana de 166'56 euros. Los plazos tampoco fueron nada satisfactorios: en promedio, las víctimas cobraron unos cinco años después de la comisión del delito.

De otro lado, las ayudas públicas —que no indemnizaciones— que pueden recibir en España las víctimas en aplicación de la *Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*⁹⁷, son igualmente muy escasas⁹⁸ y solo cubren supuestos de incapacidad, invalidez, fallecimiento, gastos funerarios y gastos terapéuticos⁹⁹. Por su parte, la *Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo*¹⁰⁰, recoge un catálogo de ayudas e indemnizaciones específicas para las víctimas directas e indirectas de actos terroristas cometidos en territorio español, o en el extranjero si las víctimas fueran ciudadanos españoles¹⁰¹.

Debe destacarse también en este punto la existencia de una opinión, lamentablemente bastante generalizada, y no solo en España, de que cuando la víctima solicita una indemnización, reparación o compensación por los daños padecidos es porque en último término está buscando también un beneficio económico con la denuncia o la acusación que sostiene¹⁰²,

97. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-26714>

98. Incluso muchas de ellas fueron denegadas por considerarse que no estaban acreditados los gastos o por estimarse innecesarios.

99. *Vid.* con más detalle SOLETO MUÑOZ, H.: «La ineficacia del sistema español...», *op. cit.*, esp. pp. 328 y ss.

100. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15039>

101. Según el último documento oficial publicado en relación con estos delitos de terrorismo, la indemnización por fallecimiento será de 250.000 euros, que se incrementa en razón de cada hijo menor dependiente de la víctima; la gran invalidez se indemniza con 500.000 euros; la incapacidad permanente absoluta, con 180.000 euros, etc. También son resarcibles daños materiales en viviendas, establecimientos, vehículos, etc. *Vid.* más ampliamente: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/ayudas-y-subsidencias/ayudas-a-victimas-de-actos-terroristas/documentos-informativos/Ayudas_indemnizaciones_victimas_terrorismo.pdf

102. Podemos mencionar en este punto una causa del año 2023, con enorme impacto mediático, en el que un conocido futbolista fue acusado y después condenado en primera instancia por una agresión sexual. En la primera declaración que la víctima realizó ante el Juez de Instrucción ésta renunció de manera expresa y rotunda a toda indemnización o compensación que le pudiera corresponder por los hechos

de tal manera que provoca en la víctima el temor de que esa petición de indemnización pueda llegar a considerarse como elemento que reste fiabilidad o credibilidad a su testimonio, motivo por el cual en no pocos casos los abogados prefieren proponer a la víctima que realice una renuncia expresa a ejercitar tal pretensión indemnizatoria, para centrarse exclusivamente en lograr una sentencia condenatoria¹⁰³.

Si eventualmente se llegara a aprobar, ahora o en el futuro, esa reforma de la Directiva, en el sentido de que se obligara a los Estados miembros a tener que resolver en el propio proceso penal sobre la indemnización a la víctima¹⁰⁴, España no tendría que modificar su regulación procesal vigente, pues ya es posible actualmente que la víctima ejercite conjuntamente la acción penal y la acción civil derivada del delito, dentro del mismo proceso penal¹⁰⁵. También puede renunciar a ella o reservársela para ejercitarla en un proceso civil posterior, *vid.* arts. 110 y ss. LECrim. Además, salvo reserva o renuncia expresa de la víctima, el Ministerio Fiscal ejercerá también, en el propio proceso penal en que sostiene la acusación, la acción civil de reparación, restitución o indemnización.

Sin embargo, esto no es así, ni mucho menos, en todos los ordenamientos de la Unión. Pondremos algunos ejemplos de la disparidad existente¹⁰⁶, que dan buena muestra de en qué medida algunos Estados de la UE deberían realizar reformas importantes en sus respectivos modelos procesales.

que estaba denunciando, seguramente con el fin de reforzar su propia credibilidad. Posteriormente, tras muchos meses de baja laboral por las secuelas psíquicas consecuencia de los hechos y de su gran repercusión social, la víctima revocó su renuncia a ejercitar la acción civil para obtener una indemnización, en aplicación de lo dispuesto en el art. 112 LECrim, por ser las consecuencias del delito mucho más graves de lo que pudo prever en el momento en que manifestó la referida renuncia a la indemnización.

103. Así lo ha reflejado FIODOROVA, *La víctima en el proceso... op. cit.* p. 174, con referencia a algunos estudios comparativos realizados en el ámbito UE.

104. Como se recoge ya en el art. 24 de la *Directiva 2024/1385, sobre lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, que abordaremos posteriormente.

105. Nos remitimos nuevamente sobre esta cuestión a DE HOYOS SANCHO, M.: *El ejercicio de la acción penal por las víctimas. Un estudio comparado*, *op. cit.*

106. Véase con más detalle la comparativa entre los distintos ordenamientos nacionales vigentes en la Unión, en el Portal de *e-justice: Reclamar una indemnización a cargo del autor del delito*.

https://e-justice.europa.eu/494/ES/claiming_damages_from_the_offender?SPAIN&member=1

En Polonia la víctima solo puede reclamar la indemnización en un proceso civil, ante los órganos jurisdiccionales del orden civil, y no se permite la acumulación de la acción civil y la penal.

En Grecia la víctima puede personarse en el proceso penal como parte civil y formular su demanda indemnizatoria por los «daños morales o sufrimiento psicológico». La parte civil suele solicitar una cantidad simbólica, no la totalidad de lo que pretende demandar; si después el acusado es declarado culpable, el tribunal le obliga a abonar tal cantidad y para obtener el resto sería preciso ejercitar una acción civil independiente, ante los órganos jurisdiccionales del orden civil.

En Eslovaquia la víctima puede ejercitar la acción civil para reclamar daños y perjuicios al autor del delito en el proceso penal y se resuelve dentro de éste, pero siempre que no retrase indebidamente el proceso penal por requerirse pruebas complementarias en relación con la indemnización; también se puede reservar la acción civil para un proceso civil posterior.

En Alemania, aunque las víctimas disponen del llamado «*Adhäsionsverfahren*» —posibilidad de ejercitar la acción civil derivada del delito en el marco del propio proceso penal, lo cierto es que en la práctica este «proceso civil adherido al proceso penal» apenas se utiliza. Lo habitual es que la víctima se reserve el ejercicio de la acción civil para un proceso civil específico, ante los tribunales del orden civil. En todo caso, en los supuestos de delitos dolosos y violentos, el Estado asumirá en primer término la indemnización a las víctimas, en aplicación de lo dispuesto en la normativa específica, la *Opferentschädigungsgesetz*.

En Italia la víctima tiene dos vías para obtener una reparación: ejercitar la acción civil junto con la penal, en el mismo proceso penal, y al finalizar éste el juez penal se pronuncia sobre el montante de la indemnización por daños y perjuicios, o bien simplemente dicta una resolución que reconoce el derecho a la indemnización y la parte ha de acudir al orden civil para la determinación del importe exacto. Además, la víctima puede reservarse la acción civil derivada del delito para ejercitarla ante los tribunales del orden civil. También está previsto que el Estado italiano indemnice por delitos dolosos, violentos o de intermediación ilícita y explotación laboral. Previamente se deberá justificar que la reparación por el autor del delito ha sido infructuosa, salvo que el autor no hubiera podido ser identificado, tuviera reconocido el derecho de asistencia jurídica gratuita o la víctima fuera su cónyuge o pareja de hecho.

Como podemos comprobar con estos ejemplos, las disparidades entre los sistemas nacionales vigentes son importantes, y a su vez éstos difieren notablemente del modelo que se implantaría si en algún momento llegara a prosperar la *Propuesta de reforma* de la Directiva de 2012 en los términos planteados por la Comisión.

No obstante, estimamos que las mayores dificultades de armonización en esta materia no vendrían solo de la mano de la necesidad de reformar los sistemas procesales nacionales de muchos Estados —procedimientos y competencias de los órganos jurisdiccionales, que no es poca cosa...—, sino que el principal obstáculo, a nuestro juicio, se encontraría en lograr la aprobación del texto del que sería el nuevo apartado 2º del art. 16 de la Directiva; esto es, que fueran las autoridades nacionales competentes, con los respectivos fondos nacionales creados al efecto, quienes pagasen directamente a la víctima el total de la indemnización por los daños y perjuicios establecida en la sentencia, sin demora, y que ya luego éstas intentasen recuperar del infractor el importe de la indemnización adelantada.

Debemos preguntarnos abiertamente, ¿estarían dispuestos todos los Estados miembros a dotar las partidas presupuestarias necesarias para que este *derecho a la indemnización de los daños y perjuicios efectivamente causados por todos los delitos cometidos en sus territorios* —no solo los dolosos violentos¹⁰⁷— fuera realmente efectivo en todos los casos?, ¿no se provo-

107. Debemos mencionar en este punto la STJUE de 7 de noviembre de 2024, que dio respuesta a la petición de decisión prejudicial remitida por el *Tribunal Ordinario de Venezia*, Asunto C-126/23, *Burdene*. En ese caso, en que el condenado resultó ser insolvente, los familiares de la víctima asesinada interpusieron demanda de indemnización de daños contra el Estado italiano por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2004/80/CE sobre indemnización de víctimas, concretamente de su art. 12.2, el cual establece un régimen de indemnización para las víctimas de delitos dolosos y violentos que debería asegurar a éstas una indemnización «justa y adecuada». La normativa italiana *supedita el pago de esa indemnización a la disponibilidad de recursos en el Fondo creado por esa normativa*, sin que ésta prevea la asignación adecuada de presupuesto para que se pueda hacer frente al pago de las indemnizaciones de manera idónea en un plazo razonable, por lo que se entendió que el Estado italiano podría no estar cumpliendo adecuadamente con las obligaciones que se derivan de esa Directiva. El tribunal italiano preguntó al TJUE si la normativa nacional que excluye de oficio el pago de indemnizaciones a determinados familiares de víctimas de delitos dolosos y violentos en caso de fallecimiento de éstos es compatible con Directiva UE sobre la materia. El TJUE respondió que los Estados miembros han de establecer un régimen de indemnización que no solo abarque a las víctimas directas, sino también a los familiares cercanos que sufren las consecuencias del delito como víctimas indirectas. Además, aunque los Estados miembros disponen de un margen

caría como consecuencia de esta modificación normativa una considerable disminución del montante indemnizatorio que se concediera a las víctimas en la correspondiente sentencia —sobre todo si se prevé la insolvencia del infractor—, a fin de no sobrecargar las obligaciones económicas que tendrían que asumir las respectivas arcas estatales?

El Comité Económico y Social Europeo ha propuesto, entre otras cuestiones¹⁰⁸, que la propia Comisión Europea garantice financiación reforzada por parte de la Unión Europea específicamente para este fin, lo que parece una solución adecuada si en efecto se pretende asegurar tal indemnización justa, suficiente y puntual por parte de las autoridades de todos los Estados miembros.

Es importante también que las cantidades que se lleguen a establecer como indemnización a las víctimas no sean «simbólicas» o claramente insuficientes; deberán estar actualizadas y, de alguna manera, homogéneas en todos los Estados de la UE¹⁰⁹.

de apreciación en este punto, la indemnización no podrá ser puramente simbólica o manifiestamente insuficiente a la vista de la gravedad de las consecuencias que para las víctimas tiene el delito cometido. Ésta deberá contribuir a reparar el perjuicio material y moral sufrido y, en caso de que el régimen nacional prevea una indemnización a tanto alzado, el baremo debe ser lo suficientemente detallado para evitar una indemnización manifiestamente insuficiente. El TJUE concluyó también que un régimen nacional que excluye automáticamente a determinados familiares del beneficio de toda indemnización por el mero hecho de la existencia de otros familiares beneficiarios, sin tener en cuenta otras consideraciones —como las consecuencias materiales de la muerte de la víctima, o el hecho de que esas personas estuvieran a su cargo—, no puede considerarse un régimen indemnizatorio nacional «justo y adecuado», como exige la normativa europea.

108. El Comité Económico y Social Europeo —CES—, precisamente en su Dictamen sobre la *Revisión de la Directiva sobre los derechos de las víctimas*, DOUE 5.3.2024. COM (2023) 424 final, «acoge con satisfacción la intención de mejorar el acceso de las víctimas a las indemnizaciones» —párr. 1.7—, al tiempo que «pide a los Estados miembros que asignen fondos suficientes para la transposición y aplicación de la Directiva y que la Comisión garantice una financiación de la UE reforzada que se utilice para este fin» —párr. 1.8—. Concluye que «la posibilidad de que el Estado pague la indemnización a modo de anticipo y la recupere posteriormente del infractor tendrá una repercusión económica, que no se analizó suficientemente en la propuesta. Los Estados miembros deben compartir sus buenas prácticas en el desarrollo de sistemas de indemnización sólidos, teniendo en cuenta las repercusiones financieras de dichos sistemas» —párr. 4.13—. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202401592

109. Si bien fue dictada en relación con la Directiva 2004/80/CE, es también de interés la respuesta prejudicial del TJUE en la Sentencia de 16 de julio 2020, Gran Sala, As. C-129/19: la indemnización estatal no puede ser puramente simbólica o manifiestamente insuficiente en relación con la gravedad de las consecuencias que para las vícti-

Propone con acierto FIODOROVA¹¹⁰ que, entre otros aspectos, se aproximen las legislaciones nacionales sobre la materia, estableciendo el mismo plazo de presentación de la solicitud de indemnización, un catálogo mínimo y común de daños a indemnizar y justificantes a presentar, y que se utilice algún indicador común como referente para calcular el montante, como podría ser el IPREM —Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples— o el Salario Mínimo Interprofesional de cada país. De esta manera, la indemnización a las víctimas de hechos delictivos estaría en proporción con el nivel de vida de cada concreto Estado miembro, al tiempo que existiría una cierta homogeneidad en todo el espacio de la UE.

En fin, si leemos con detalle todo el texto de la *Propuesta de reforma* de la Directiva 2012/29/UE sobre las víctimas, es difícil no estar de acuerdo con las modificaciones y actualizaciones que en ella propone la Comisión, y que posteriormente completó el Parlamento Europeo¹¹¹. Podemos comparar en términos generales todas las medidas de reforzamiento e incremento de las garantías y derechos de las víctimas. No obstante, si los Estados no están finalmente dispuestos a realizar todas y cada una de las correlativas reformas normativas nacionales necesarias para su completa transposición —en el año 2016 no se había implementado totalmente la Directiva de 2012—, tal Directiva de reforma no será tan útil como sería deseable.

Según se ha expuesto, algunas de estas reformas conllevarían cambios muy importantes en ciertos sistemas procesales nacionales, v.gr.: en Alemania, donde la indemnización a las víctimas se tramita en un proceso civil posterior y separado del penal.

mas ha tenido el delito; puede ser una suma a tanto alzado si varía en función del tipo de delito sufrido, siempre que el baremo esté suficientemente detallado. En ese caso concreto el TJUE concluyó que, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponden al tribunal remitente, el importe a tanto alzado de 4.800 euros para indemnizar a una víctima de agresión sexual, no parecía ser una indemnización justa y adecuada en el sentido del art. 12.2 de la citada Directiva —aunque, recordemos, en virtud de esa Directiva el Estado no tiene que reparar todos los daños y perjuicios que se han causado a la víctima, como tendría que hacerlo si indemnizara el infractor—.

110. En la Comunicación que la autora presentó en el *Congreso Internacional Justicia y personas vulnerables en Iberoamérica y la Unión Europea*, celebrado en la Universidad de Cádiz en 2020, titulada «Derecho de las víctimas de violencia sexual a la compensación desde la perspectiva de la Unión Europea». Texto accesible en este enlace: <https://reglasdebrasilia.uca.es/wp-content/uploads/2020/12/FIODOROVA.pdf>

111. Aunque no todas seguirán adelante en la tramitación, a la vista de los cambios que propone el Consejo sobre el texto debatido.

Además, hemos de suponer que la reforma que consistiera en que el Estado asumiera indemnizar en primer término a las víctimas, para luego tratar de recuperar esos montantes del responsable del delito, contaría con la reticencia de muchos Estados, por la carga presupuestaria que conllevaría; o bien, para que ésta no fuera excesiva, existiría el riesgo de que finalmente se acordaran indemnizaciones muy escasas.

De otro lado, es evidente que la gran mayoría de estas medidas de protección y aseguramiento de los derechos de las víctimas requieren de suficientes y constantes asignaciones presupuestarias para dotar al sistema policial, judicial, asistencial¹¹², etc. de los precisos medios personales y materiales, a fin de que éstos sean realmente efectivos. Lo hemos manifestado reiteradamente: ¡no basta con legislar!, con publicar normas en los respectivos Boletines oficiales, o Recomendaciones de «buenas prácticas» para los distintos profesionales.

Por lo que afecta en particular al objeto de este trabajo, la detección de las víctimas de trata y explotación requiere de profesionales cualificados que trabajen específicamente a tal fin —policías, médicos, inspectores de trabajo, trabajadores sociales, etc.—; su acceso a la justicia requiere igualmente de apoyos específicos por parte de profesionales —asistencia letrada especializada, psicólogos, traductores, facilitadores procesales, etc.—; procesos penales que se inicien y transcurran sin dilaciones insoportables —suficientes jueces, fiscales, personal de apoyo a la justicia—; instalaciones adecuadas y, desde luego, medidas de protección específicas y realmente efectivas —protección policial, inmediata disponibilidad de establecimientos de acogida de las víctimas y sus hijos, ayudas sociales, etc.¹¹³—, pues está claro que detrás de la trata y explotación suele haber grupos de crimi-

112. Vid. el *Considerando* 15º de la Propuesta: «Member States should allocate sufficient human and financial resources to ensure an effective compliance with the measures set out in Directive 2012/29/EU. Special attention should be paid to the establishment of victims' helplines, ensuring smooth functioning of specialist support services and individual assessment of victims' needs for protection and for support, including where such services are provided by non-governmental organisations».

113. TORRES ROSELL, N. y VILLACAMPA ESTIARTE, C. publicaron un interesante estudio empírico en el que se concluyó que la labor de asistencia personal y social a las víctimas se lleva a cabo en nuestro país fundamentalmente por ONGs y entidades de tercer sector, lo que debería tener mayor reflejo normativo, asegurando además la financiación suficiente, o bien asumir directamente la Administración esas funciones de manera efectiva, con los medios necesarios. Vid. «Protección jurídica y asistencia para víctimas de trata de seres humanos», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 27, 2017, pp. 1 y ss., esp. p. 46.

alidad organizada extremadamente peligrosos, y es evidente también que el riesgo de revictimización severa se dispara en cuanto se descubren los hechos delictivos o la víctima los denuncia y finalmente accede al sistema de justicia.

Sin tal apoyo personal y de medios, que, insistimos, pasa por la correspondiente asignación presupuestaria suficiente, no se mejorarán de manera realista los derechos de las víctimas en el ámbito de la Unión.

2.2.3. Directiva 2004/80/CE, sobre indemnización transfronteriza a las víctimas de delitos

En primer término, hemos de aclarar que el título que encabeza esta Directiva de 2004¹¹⁴ puede provocar cierta confusión, pues realmente solo tiene una finalidad muy específica: establecer un sistema de cooperación interestatal para facilitar a las víctimas de *delitos dolosos violentos*¹¹⁵ el acceso a las correspondientes indemnizaciones en *situaciones transfronterizas*. En concreto, se establece la obligación de que las respectivas autoridades nacionales faciliten a las víctimas que hayan padecido ese tipo de delitos

114. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0080>
Un análisis detallado de esta Directiva puede encontrarse en VIDAL FERNÁNDEZ, B.: «Reparación de las víctimas del delito en la Unión Europea...», *op. cit.*, pp. 1 y ss. Vid. también ARANGÜENA FANEGO, C.: «Protección y reparación de la víctima...», *op. cit.*, pp. 125 y ss.; FIODOROVA, A.: «Derechos de la víctima del delito en el marco de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 51, 2000, pp. 1 y ss.; y SALINERO ALONSO, C.: «La indemnización de víctimas de delitos: comentario a la Directiva 2004/80/CE», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 7, mayo 2005, pp. 1 y ss.

115. La Directiva no define esta categoría de hechos delictivos, así que vendrán determinados por lo que dispongan las respectivas legislaciones nacionales. En todo caso, no podrán limitarse solo a determinados tipos de delitos dolosos violentos, pues la Directiva no distingue más. Vid. STJUE Gran Sala, de 11 octubre 2016, asunto C-601/14: procedimiento por incumplimiento contra la República italiana, pues su legislación establecía un derecho a indemnización solo para determinados casos delitos violentos —criminalidad organizada y terrorismo—. El TJUE concluyó que cada Estado debía dotarse de un régimen de indemnización para las víctimas de todos los delitos dolosos violentos cometidos en su territorio, siempre que el asunto tenga carácter transfronterizo; «una situación meramente interna no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva». Vid. más ampliamente DE HOYOS SANCHO, M.: «Principales avances en derechos, garantías...», *op. cit.*, esp. pp. 4 y ss., donde se comenta con más detalle esta sentencia y los, en cierta medida, efectos paradójicos de la misma en relación con los propios ciudadanos italianos para los supuestos no transfronterizos.

en otro Estado UE, distinto del de su residencia, la obtención de la correspondiente indemnización por parte del autor de los mismos.

Esta norma tiene un evidente fundamento en la obligación de evitar o minorar en todo lo posible los obstáculos a la libre circulación de personas en el «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión».

Todos los Estados se encuentran desde entonces obligados a establecer un sistema indemnizatorio de esas víctimas, a aplicarlo y a hacerlo efectivo cuando se cometa un delito doloso violento en su territorio, aunque la víctima tenga su residencia en otro Estado UE¹¹⁶. Además, tales víctimas siempre podrán dirigirse a una autoridad de su Estado miembro de residencia, quien deberá proporcionarles la información precisa y paliar cualquier dificultad práctica o lingüística que pudiera surgir en esas situaciones transfronterizas —*vid. Considerando 12*—.

Entrando ya en el articulado de esta Directiva, el art. 1 establece que los Estados miembros han de garantizar que, en las referidas «situaciones transfronterizas», la víctima tendrá derecho a presentar su solicitud de indemnización ante una autoridad u organismo del Estado miembro en el que tiene su residencia habitual.

Además, también de manera muy clara, en el art. 2 se indica que abonará tal indemnización la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se cometió el delito.

A tales efectos, cada Estado miembro deberá designar una o varias autoridades u organismos. Las del Estado de residencia de la víctima

116. Esta cuestión ya fue abordada por el Tribunal de Justicia antes de la aprobación de la Directiva de 2004, con motivo de una petición de decisión prejudicial planteada por el *Tribunal de Grande Instance* de París, en la Sentencia *Cowan c. Trésor Public*, de 2 de febrero de 1989, asunto núm. 186/87. Un turista británico sufrió un atraco en París y el Tribunal de Justicia, con fundamento en el principio de no discriminación, concluyó que tenía el mismo derecho a ser indemnizado que una víctima francesa. Un Estado miembro no puede condicionar la concesión de una indemnización a la víctima de una agresión que haya producido un daño corporal a ser titular de un permiso de residencia o nacional de un país que haya celebrado un acuerdo de reciprocidad con dicho Estado miembro, sentenció el Tribunal de Justicia. Concluye VIDAL FERNÁNDEZ, B.: «Reparación de las víctimas del delito...», *op. cit.*, pp. 17 y 18, que con esta sentencia quedó sentado el principio de «no discriminación por razón de la nacionalidad», de tal manera que todos los ciudadanos UE víctimas de delitos dolosos deberían ser indemnizados, independientemente de su lugar de residencia.

serán «autoridades de asistencia» y serán «autoridades de decisión» las del Estado de comisión del delito, quienes se deberán encargar de resolver sobre las solicitudes de indemnización. Las formalidades administrativas para hacer efectiva esa indemnización serán «las mínimas necesarias», indica el art. 3.

La autoridad de asistencia deberá facilitar la información y los impresos necesarios a la víctima, sin realizar evaluación alguna sobre su solicitud —art.5—. Esta misma autoridad trasladará lo antes posible la solicitud y documentación acreditativa a la autoridad de decisión.

Recibida la petición por la autoridad de decisión, si esta acuerda, conforme a la legislación de su Estado, oír al solicitante u otras personas —testigos o expertos—, contactará con la autoridad de asistencia para que se disponga lo necesario a tal fin.

La autoridad de decisión remitirá al solicitante y a la autoridad de asistencia «lo antes posible» su resolución sobre la solicitud de indemnización *de conformidad con su legislación nacional*, haciendo uso de los impresos al efecto, indica el art. 10.

Finalmente, el art. 12 especifica que en tales situaciones transfronterizas se aplicarán los respectivos regímenes de los Estados miembros para la indemnización de las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios. Se exige al mismo tiempo que todos los Estados garanticen que disponen de tales regímenes, de forma que aseguren a las víctimas «una indemnización justa y adecuada».

En relación con la materia que nos ocupa, es clara la importancia de la vigencia y aplicación de una norma de este tipo en el ámbito UE, pues no será infrecuente que la persona que ha sido víctima de trata y explotación en un Estado miembro, decida regresar a su propio Estado miembro de residencia y solicitar allí la correspondiente indemnización, que tendrá por tanto ese elemento transfronterizo. No perdamos de vista que, en todo caso, esta Directiva será aplicable si el delito padecido puede calificarse de «doloso y violento».

Entre las deficiencias de aplicación que ha presentado esta Directiva¹¹⁷ destacan las relativas a las barreras lingüísticas para cursar la solicitud y la

117. Véase con más detalle, FIODOROVA, A.: «Derechos de la víctima...», *op. cit.*, pp. 9 y ss., con referencia también a los resultados de los distintos Informes de la Comisión sobre la aplicación de esta Directiva.

falta de información en diferentes idiomas¹¹⁸. Además, como ha puesto de relieve FIODOROVA¹¹⁹, aunque la asistencia letrada en el procedimiento de obtención de la indemnización no es obligatoria, debido a la complejidad de estos procedimientos, parece muy difícil poder obtenerla sin un buen asesoramiento jurídico, en cuyo caso puede darse la paradoja de que las cantidades finales obtenidas resulten ser incluso menores que los costes del procedimiento.

También sería preciso seguir avanzando en el establecimiento de estándares mínimos comunes sobre el objeto y alcance de esa indemnización a las víctimas¹²⁰, así como en la agilidad del procedimiento.

Por lo demás, en el Informe titulado «*Reforzando los derechos de las víctimas: de la compensación a la reparación. Hacia una nueva estrategia UE por los derechos de las víctimas para 2020-2025*»¹²¹ se destacó, entre otros extremos, que faltaba claridad en la información, que los obstáculos burocráticos eran importantes y que el procedimiento de concesión/denegación no era suficientemente transparente.

También en la línea de lo anteriormente expuesto respecto de la modificación de la Directiva 2012/29/UE sobre derechos de las víctimas, se proponía en ese Informe un cambio de modelo, en el sentido de que se pasara a reconocer a las víctimas directamente un «*derecho a la reparación estatal*», sin que fuera necesario que éstas trataran de obtener antes la compensación por el agresor. Es decir, que primero compensara el Estado donde se

118. Destaca FIODOROVA, *op. supra cit.*, p. 20, que aunque el portal europeo E-Justice contiene información bastante completa sobre los sistemas de indemnización en cada Estado miembro, en todos los idiomas oficiales UE, «pocas personas fuera del mundo jurídico saben de su existencia» (<https://e-justice.europa.eu/67/ES/compensation>). Propone la autora que, para dar a conocer mejor esos derechos a las potenciales víctimas y a los ciudadanos en general, ayudarían mucho medidas tan sencillas como colocar mensajes informativos en aeropuertos y estaciones, e incorporar dicha información en los mensajes que generalmente remiten las operadoras de telefonía o el Ministerio de Asuntos Exteriores cuando atravesamos una frontera.

119. *Op. cit.*, p. 10.

120. En este enlace puede verse la información sobre cómo evaluarán los distintos países UE las solicitudes de indemnización que reciban. Las diferencias entre los distintos Estados miembros son muy notables, también en cuestiones muy relevantes para las víctimas: https://e-justice.europa.eu/493/ES/if_my_claim_from_another_country_is_to_be_considered_in_this_country

121. Informe presentado en febrero de 2019 por J. MILQUET, asesora especial nombrada por el Presidente de la Comisión Europea, J.C. Juncker. *Strengthening victims' rights: from compensation to reparation. For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025*.

ha sufrido el delito doloso violento, y que ya luego éste gestionara la recuperación a costa del agresor de esa cantidad abonada como indemnización. Sería la forma más rápida y eficaz de reparar los daños, pues no serán infrecuentes los supuestos de insolvencia¹²², real o simulada, de los autores de los delitos de trata y explotación que particularmente nos ocupan.

2.2.4. Directiva (UE) 2024/1385, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

Esta es la Directiva más moderna y de las más amplias entre las aprobadas hasta la fecha en el marco de la Unión en relación con las víctimas del delito. Se extiende a lo largo de un total de 95 *Considerandos* y 51 artículos¹²³, a los que los Estados miembros tendrán que dar cumplimiento transponiéndola en sus respectivos ordenamientos a más tardar el 14 de junio de 2027.

Tiene por objeto «crear un marco integral para prevenir y combatir eficazmente la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en toda la Unión». A tal fin, se ocupa de armonizar la definición de algunos de estos delitos¹²⁴, con especial atención a las modalidades más actuales en el ámbito cibernético y las correspondientes sanciones en materia de explotación

122. Vid. TORRES FERRER, C.: *Trata de seres humanos como criminalidad económica...*, op. cit., pp. 234 y ss.

123. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385
Un análisis detallado de esta Directiva y diversas valoraciones pueden leerse en: ARANGÜENA FANEGO, C.: «Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas: la Directiva (UE) del Parlamento europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 1 y ss.; MARTINEZ GARCÍA, E.: «La nueva Directiva en materia de violencia de género y doméstica y la diligencia debida del Estado», *La Ley Unión Europea*, núm. 126, junio 2024, pp. 1 y ss.; SERRANO MASIP, M.: «Directiva de la UE sobre lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica», *La Ley Unión Europea*, núm. 126, junio 2024, pp. 1 y ss.

124. Concretamente se ocupa esta Directiva de armonizar los tipos penales sobre mutilación genital femenina, art. 3, matrimonio forzoso, art. 4, la difusión no consentida de material íntimo o manipulado, art. 5, el ciberacecho, art. 6, el ciberacoso y el ciberexhibicionismo, art. 7 y de la incitación a la violencia o el odio por medios cibernéticos, art. 8. Se incluyen también expresamente —vid. *Considerando* 9º— en la categoría general de «violencia contra las mujeres», delitos como el feminicidio, la violación, el acoso y los abusos sexuales, el acecho, el matrimonio precoz, el aborto y la esterilización forzada. Aclara el mismo *Considerando* que, no obstante, la Directiva 2024/1385 no aborda todo el espectro de conductas que constituyen violencia contra las mujeres.

sexual de mujeres y menores; también aborda las particularidades de la delincuencia informática. Enuncia los derechos de estas concretas víctimas antes, durante y después de los procesos penales; establece las que serán las líneas esenciales para su apoyo y protección. Pretende que se garantice en todos los Estados miembros su derecho de acceso a la justicia. También se ocupa de la prevención de los delitos y de la intervención temprana, así como de la coordinación entre autoridades competentes, entre otros extremos.

Naturalmente, esta Directiva adopta una perspectiva de género en todo su articulado, pues se constata que la violencia contra las mujeres es manifestación persistente de una discriminación estructural contra éstas, que tiene sus orígenes en roles y comportamientos sociales muy arraigados¹²⁵. No obstante, el ámbito de aplicación de la norma UE abarca a todas estas víctimas independientemente de su género, pues la violencia doméstica no solo la padecen las mujeres.

De otro lado, se presta especial atención también a la protección de los menores que puedan ser testigos de la violencia doméstica, por su especial vulnerabilidad. Se reconoce expresamente en la Directiva que esos menores que han sufrido daños emocionales y psicológicos por haber sido testigos de la violencia doméstica son a su vez víctimas también, por lo que igualmente se despliegan medidas de apoyo y de protección específica sobre ellos¹²⁶.

De hecho, a los efectos de esta Directiva, en el art. 2 apdo. c) se define a la víctima como «toda persona, independientemente de su género, que haya sufrido algún daño directamente causado por violencia contra las mujeres o violencia doméstica, e incluye a los menores que hayan sufrido algún daño porque hayan sido testigos de violencia doméstica».

En todo caso, las disposiciones de esta Directiva relativas a los derechos de las víctimas se deberán aplicar a todas las víctimas de conductas delictivas que constituyan violencia contra las mujeres o violencia doméstica, «conforme a su tipificación penal con arreglo al Derecho de la Unión o al Derecho nacional»¹²⁷, entre las cuales se incluyen los delitos definidos/armonizados a través de esta misma Directiva: mutilación genital femenina, matrimonio forzoso, difusión no consentida de material íntimo o mani-

125. Así se explica en el *Considerando* 10º.

126. *Vid.* Art. 2 apdo. c) y *Considerando* 13º.

127. *Vid.* *Considerando* 9º.

pulado, ciberacecho, ciberacoso o ciberexhibicionismo, la incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos, así como la *trata y explotación de seres humanos* que afecte a mujeres y/o se cometa en el ámbito doméstico.

Desde luego, a los efectos de esta Directiva 2024/1385, también debe considerarse violencia contra las mujeres delitos como el feminicidio, la violación, el acoso o los abusos sexuales, el acecho, el matrimonio precoz, el aborto o la esterilización forzada, u otras formas de ciberviolencia sobre las mujeres —acoso sexual online o *cyber bullying*—.

Respecto de la violencia doméstica, el *Considerando* 9º explica que es una forma de violencia que podría estar tipificada penalmente de manera específica en el Derecho nacional, o bien quedar subsumida en delitos cometidos en la unidad familiar o doméstica, o entre cónyuges o excónyuges, o parejas o exparejas, tanto si comparten hogar, como si no.

El legislador UE aclara que cada Estado miembro puede adoptar una definición más amplia de lo que constituye violencia contra las mujeres en su propio Derecho penal nacional. Lo importante es que todas víctimas de violencia contra las mujeres y/o doméstica cuenten en sus respectivos países con, al menos, todos los derechos recogidos en esta Directiva 2024/1385.

Es fácilmente presumible que en muchos casos las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación serán también víctimas de ese tipo de violencia, precisamente por el hecho de ser mujeres/niñas¹²⁸ —así lo indican las *supra* referidas estadísticas con toda claridad—, y además puede ser que sus tratantes/explotadores estén en su propio círculo doméstico/afectivo, de tal forma que las disposiciones contenidas en esta Directiva 2024/1385 serán también de aplicación desde esa perspectiva específica de las víctimas de trata.

Además, en no pocas ocasiones estaremos en presencia de lo que en los propios *Considerandos* de la norma UE se califica como «*víctimas de discriminación interseccional*», pues convergen en ellas motivos de discriminación por razón de sexo, de raza, de origen étnico o social, lengua o religión, discapacidad, edad, etc., cúmulo de circunstancias estas que requerirán evaluaciones individuales de las concretas circunstancias personales de las

128. El propio art. 1 de la Directiva sobre víctimas de trata destaca ya que la «perspectiva de género» es claramente necesaria en esta materia, para mejorar la prevención de estos delitos y la protección de las víctimas.

víctimas; v.gr.: embarazo, dependencia emocional y/o económica, riesgo de uso de los hijos para ejercer el control sobre la mujer, amenazas sobre familiares directos, etc. El hecho de que el autor/es del delito se encuentre en su círculo doméstico, o haya sido o sea su pareja, son desde luego factores que incrementan el riesgo de victimización reiterada y secundaria, por lo que se requerirán medidas de intervención y protección específicas.

A fin de evitar demasiadas reiteraciones con lo ya expuesto en los epígrafes precedentes, abordaremos a continuación únicamente aquellos aspectos de esta Directiva con más implicaciones procesales. En particular nos centraremos en los que pueden resultar especialmente novedosos y en aquellos que complementan o especifican algunos extremos ya contenidos en las otras Directivas UE sobre los derechos de las víctimas anteriormente analizadas.

En relación con la denuncia de los hechos padecidos —*vid.* esp. art. 14—, el legislador UE destaca la importancia de que las víctimas puedan ser derivadas inmediatamente a un punto de contacto especializado, incluso aunque finalmente no llegaran a formalizar la denuncia. También se deberá facilitar la posibilidad de que los hechos se denuncien *online*, o mediante cualquier tecnología de comunicación segura, accesible e inmediatamente disponible por la víctima¹²⁹. Se deberá facilitar además toda la aportación de pruebas, minimizando en lo posible el riesgo de victimización secundaria o reiterada.

El art. 15 añade que los Estados miembros deberán velar por que concretamente la investigación o el enjuiciamiento de los *actos de violación* no dependan de la denuncia o de la querrela de la víctima o de su representante, y también por que la causa penal no sea sobreseída por el mero hecho de que «se haya retirado» la denuncia o la querrela.

Concretamente, respecto de la denominada «retirada de la denuncia»¹³⁰, que es un riesgo evidente en este tipo de causas, ha de ser valorado

129. Indica el *Considerando* 30º que, sobre todo para facilitar las denuncias de los ciberdelitos, como los de difusión no consentida de material íntimo o manipulado, el ciberracecho, el cibercacoso y la incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos, es preciso que las víctimas puedan cargar en el sistema material relacionado con su denuncia, como capturas de pantalla, mensajes o vídeos de la presunta conducta violenta. Como pone de relieve ARANGÜENA, esta concreta cuestión sí exigiría introducir modificaciones específicas en nuestro ordenamiento. *Vid.* más ampliamente su trabajo «Últimos pasos en la Unión...», *op. cit.*, p. 20.

130. Ya hemos indicado anteriormente que, en sentido técnico estricto, las denuncias no se retiran, pues una vez interpuestas surten sus efectos procesales. Otra cosa es que en

muy positivamente que la Directiva recomiende una recogida de las pruebas pertinentes de manera exhaustiva y lo antes posible, de conformidad con las normas nacionales procesales aplicables, pues ha de tenerse presente siempre la posibilidad de que la víctima no esté en condiciones de mantener la denuncia de los hechos delictivos, es decir, la incriminación que realizó en un primer momento.

También nos parece relevante una previsión en relación con la prueba contenida en el *Considerando* 33º, especialmente en los casos en que la violencia es cometida por familiares cercanos o parejas de las víctimas. En tales supuestos, las víctimas pueden estar coaccionadas por el autor y temerán contactar con las autoridades competentes para denunciar los hechos, incluso cuando han sido objeto de múltiples agresiones y su vida esté en peligro. Por lo tanto, los Estados miembros deben asegurarse de que sus normas sobre confidencialidad y secreto profesional no constituyan un obstáculo para que los profesionales de la salud que detecten esas agresiones, físicas o psíquicas, informen a las autoridades competentes cuando tengan motivos razonables para pensar que existe un riesgo inminente de lesiones graves. En particular, si pudiera haber víctimas menores de edad, los profesionales de la salud, de servicios sociales o educativos deberán estar dispensados de sus deberes de confidencialidad y estarán obligados a denunciar los hechos violentos de los que pudieran tener conocimiento; *vid.* art. 14 apdo. 4º.

Además, cuando las víctimas sean menores de edad, se deberán establecer procedimientos de denuncia seguros y adecuados, empleando las autoridades un lenguaje sencillo y comprensible por éstos, siempre en presencia de profesionales especializados.

En relación con la investigación y enjuiciamiento de este tipo de hechos delictivos, en el art. 15 de la Directiva que nos ocupa se exige a los Estados miembros que se aseguren de que las personas o servicios que investiguen estos hechos disponga de «conocimientos especializados adecuados» y de «herramientas de investigación eficaces a su disposición», en especial a fin de recoger, analizar y proteger las pruebas electrónicas en casos de ciberdelincuencia —arts. 5 a 8—.

Se aborda también lo que se denomina «aseguramiento voluntario de pruebas», una cuestión de gran relevancia procesal, en especial en los casos

sus declaraciones posteriores la víctima ya no sostenga la incriminación realizada con la denuncia; en muchos casos, por miedo, coacciones o amenazas.

de violencia sexual. En tales supuestos, las autoridades competentes dirigirán a las víctimas, sin demora indebida, hacia los profesionales sanitarios o servicios de apoyo pertinentes que estén especializados precisamente en el aseguramiento de esas pruebas; *vid.* con más detalle los arts. 25, 26 y 27 de esta misma Directiva.

La posibilidad de disponer de asistencia jurídica gratuita es también un factor esencial para asegurar la efectividad de los derechos de estas víctimas. Así se reconoce expresamente en la Directiva, si bien la concreta regulación de esta cuestión queda reservada a los respectivos ordenamientos nacionales. No obstante, con buen criterio, el legislador UE indica a los Estados miembros que, a la hora de evaluar los recursos económicos de que efectivamente dispone la víctima con el fin de decidir si le concede o no asistencia jurídica gratuita, deberá tenerse en cuenta «el acceso efectivo de la víctima a sus recursos financieros», ya que la violencia doméstica puede traducirse en un control económico por parte del autor, de manera que *de facto* las víctimas podrían no tener acceso a sus propios recursos financieros, indica el *Considerando* 32°. Desde luego, esta circunstancia es trasladable también a las víctimas de los delitos de trata y explotación, pues, aunque eventualmente pueden estar generando ingresos elevados, en la mayoría de los casos no podrán disponer de ellos.

Otra de las cuestiones abordadas en esta Directiva 2024/1385, que será particularmente relevante cuando las víctimas de violencia doméstica o de género sean también víctimas de trata y explotación, y además nacionales de terceros países no UE, lo cual por desgracia no es infrecuente, pretende garantizar que esas víctimas puedan denunciar los hechos delictivos independientemente de su estatuto de residencia.

Como se afirma en el *Considerando* 35°, para proteger a las víctimas de violencia reiterada «es importante aplicar un enfoque centrado en las víctimas» y, en particular, debe garantizarse que la ejecución del procedimiento de retorno en virtud de la Directiva 2008/115/CE¹³¹ no impida que las víctimas ejerzan su derecho a ser oídas, derecho que expresamente les reconoce la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos, apoyo y protección de las víctimas.

En particular, los Estados miembros pueden decidir, precisamente en aplicación de la Directiva 2008/115/CE, conceder un permiso de residen-

131. Directiva sobre normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de 24.12.2008.

cia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por motivos humanitarios o de otro tipo a un nacional de un tercer Estado que se encuentre en situación irregular en su territorio, teniendo en cuenta en lo posible las necesidades especiales de las personas vulnerables durante el período de salida voluntaria, cuando se conceda tal plazo en aplicación de lo dispuesto en esa Directiva.

En relación con las medidas de protección de las víctimas, el legislador UE exige que todos los Estados miembros garanticen la disponibilidad inmediata de órdenes urgentes de alejamiento, de prohibición o de protección que garanticen que efectivamente se protege a estas víctimas y a las personas a su cargo, *vid.* art. 19¹³². Naturalmente, siempre estará disponible también el recurso a las medidas cautelares personales limitativas de la libertad, la detención o a la prisión provisional del presunto autor de los hechos, pero en ciertas situaciones de peligro las órdenes de alejamiento u otras prohibiciones inmediatas pueden ser igualmente eficaces.

En tales casos, como se destaca en el *Considerando* 46°, el control por medios electrónicos del acatamiento de estas medidas de protección a las víctimas resultará muy conveniente para asegurar el cumplimiento y eficacia de las diversas órdenes que alejamiento y prohibiciones que se pudieran acordar, siempre con la debida información a las víctimas de las capacidades, utilidades y limitaciones que presentan este tipo de medidas de seguridad¹³³.

Se recuerda además a las autoridades la importancia de informar a las víctimas de la posibilidad de adoptar, no solo este tipo de órdenes de alejamiento, de prohibición o de protección, sino también de solicitar un reconocimiento transfronterizo de las órdenes de protección acordadas, de conformidad con la Directiva 2011/99/UE o con el Reglamento (UE) 606/2013, relativos a las «órdenes europeas de protección», cuestión que abordaremos *infra*.

132. En principio, independientemente de que la víctima denuncie el delito —*vid.* art. 19 apdo. 1°, *in fine*—, si bien el apdo. 3° del mismo art. 19 indica que, en los casos en que la víctima sea una persona adulta, los Estados miembros podrán exigir, de conformidad con su propia normativa nacional, que las órdenes urgentes de alejamiento, de prohibición o de protección se dicten a petición de la víctima.

133. Entiende ARANGÜENA en este punto que la transposición de la Directiva debería conducir en nuestro país a una modificación del art. 544 bis LECrim, previendo con carácter general la posibilidad de control telemático de todas las medidas cautelares de alejamiento si fuera necesario para la protección de la víctima. Véase «Últimos pasos en la Unión...», *op. cit.* p. 29.

Volviendo a la importante cuestión de la prueba de estos hechos delictivos, merece ser destacado un extremo al que se hace referencia en el *Considerando* 48º y también en el art. 20 de esta Directiva 2024/1385: la presentación de pruebas sobre comportamientos sexuales pasados de las víctimas, sobre sus preferencias sexuales, la formulación de valoraciones subjetivas sobre su vestimenta o atuendos a fin de cuestionar su credibilidad, de especulaciones sobre la falta de oposición / resistencia de las víctimas en los casos de violencia sexual, especialmente en los de violación, deberán controlarse rigurosamente por las autoridades competentes, pues se puede estar reforzando la perpetuación de estereotipos perjudiciales sobre las víctimas y provocando una victimización reiterada o secundaria.

En consecuencia, se insta a los Estados miembros a que garanticen que las pruebas relativas a comportamientos sexuales pasados de la víctima, o sobre otros aspectos de su vida privada o sobre su intimidad, solo se admitan cuando sean pertinentes y claramente necesarias para la valoración de una cuestión concreta y específica del caso, o bien para el ejercicio efectivo del derecho de defensa.

Coincidimos plenamente con ARANGÜENA cuando destaca que habría sido conveniente «un poco más de ambición en la Directiva»¹³⁴, de forma que se hubieran contemplado otros aspectos relativos a la declaración de las víctimas; como por ejemplo, haber recogido expresamente la posibilidad de evitar la confrontación visual directa con el agresor empleando medios tecnológicos en la sala de vistas, las declaraciones telemáticas de las víctimas o incluso la preconstitución probatoria en determinados supuestos, como ya prevé nuestra legislación interna. *Vid.* arts. 449 bis y 449 ter¹³⁵ LECrim, y arts. 25 y 26 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

134. Así lo manifiesta la autora en su trabajo «Últimos pasos en la Unión...», *op. cit.*, p. 32.

135. Preceptos incorporados a nuestra LECrim por L.O. 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Un análisis de lo que supuso esta reforma del año 2021 desde el punto de vista procesal puede encontrarse en ARANGÜENA FANEGO, C.: «Declaración de personas vulnerables y preconstitución de la prueba en el proceso penal», *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 8, núm. 3, 2022, esp. pp. 1093 a 1126, y en PILLADO GONZÁLEZ, E.: «La declaración de la víctima menor y las medidas para evitar su revictimización», *Justicia polidécrica en periodo de mudanza*, Barona Vilar, S. (Dir.), Valencia, 2022, pp. 541-562. Anteriormente, PLANCHADELL GARGALLO, A.: «Protección procesal de las víctimas de trata. Aproximación general», *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, núm. 61, enero 2021, pp. 1 y ss., esp. p. 14, sobre la pertinencia de la preconstitución

Especial atención se presta en esta Directiva 2024/1385 a ciertas modalidades delictivas de gran actualidad, por desgracia, y cuyas cifras están creciendo exponencialmente, como es el caso de los delitos de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica cometidos o difundidos a través de las más modernas tecnologías de la comunicación, o la ciberviolencia de género en particular¹³⁶.

Se exhorta a los Estados miembros —*Vid. Considerandos 51º y ss. y art. 23*— a que adopten las medidas adecuadas a fin de que se pueda eliminar de inmediato el material *online* en cuestión, o al menos inhabilitar tam-

probatoria cuando se pueda considerar probable que la víctima de trata desaparezca, huya fuera del país o no comparezca en el juicio oral por temor a las consecuencias de declarar contra los victimarios. *Vid.* también TORRES FERRER, C.: *Trata de seres humanos como criminalidad económica...*, *op. cit.*, esp. p. 845, quien *lege ferenda* propone que el ámbito de aplicación de la prueba preconstituida previsto actualmente en nuestro país en el art. 449 *ter* LECrim para el caso de menores de 14 años o personas con discapacidad necesitadas de especial atención que sean víctimas de trata, entre otros delitos, se amplíe abarcando también a las víctimas adultas cuando las circunstancias concretas del caso así lo justifiquen. Interesante también la reflexión del Fiscal LAFONT NICUESA sobre esta cuestión de la preconstitución probatoria, concretamente en relación con los *hombres* que son víctimas de explotación laboral: faltan centros de acogida temporal para varones, por lo que es probable que intenten volver cuanto antes a su país; es preciso preconstituir la prueba antes de que salgan del país. *Vid.* su trabajo «Aspectos represivos, procesales...», *op. cit.*, p. 73. En todo caso, concluye LAFONT, p. 79, la preconstitución probatoria debería abarcar todas aquellas situaciones en que la víctima puede querer salir del país cuando se aprecie que «tengan un miedo atroz a los esclavistas, de forma que en tales supuestos la regla general sea que la prueba preconstituida es suficiente y no se tenga que reiterar la declaración en el juicio». Semejante opinión manifiesta la Magistrada C. DELGADO ECHEVARRÍA: a pesar del estricto tenor del art. 449 *ter* LECrim, en los procesos por delitos de trata la preconstitución de la prueba de las «declaraciones de víctimas y de otros testigos, ante el riesgo cierto de no localización de los mismos en el momento de celebración del juicio oral» debería estimarse «como prácticamente imprescindible»; de hecho, antes de la aprobación de esta L.O. 8/2021 estos supuestos de preconstitución probatoria se venían admitiendo como regla general para *todas* las víctimas de trata con independencia de su edad o de su situación de discapacidad. Concluye la Magistrada que al menos se debe permitir tal preconstitución facultativa en los casos en que ya lo venía admitiendo la Sala 2ª del TS antes de esta reforma. *Vid.* su trabajo «Dificultades que se suscitan en la práctica judicial para la investigación y el enjuiciamiento de causas por trata de seres humanos», en *La trata de seres humanos tras un decenio...*, *op. cit.*, pp. 889 y ss., esp. pp. 906 a 910.

136. Véase sobre estas cuestiones, LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M., «La ciberviolencia de género: nuevas formas de victimización», en *El proceso penal ante una nueva realidad...*, *op. cit.*, pp. 413-436.

bién inmediatamente el acceso a dicho material delictivo. Estas medidas¹³⁷ deberán incluir, en particular, que se faculte a las autoridades nacionales para dictar órdenes a los proveedores de servicios de alojamiento de datos para que eliminen los elementos en cuestión o bien inhabiliten el acceso¹³⁸.

Naturalmente, esa eliminación del material delictivo o la inhabilitación del acceso en virtud de estas órdenes no deberá impedir que las autoridades competentes obtengan o aseguren, sin demora indebida, las pruebas necesarias para la investigación y el enjuiciamiento de los ciberdelitos mencionados en el apdo. 6º del referido art. 23 de la Directiva.

Puesto que estas medidas pueden afectar derechos o intereses de terceros que no son víctimas —proveedores de contenidos, prestadores de servicios, otros usuarios finales, etc.—se deberá garantizar que tales órdenes de eliminación de contenidos o de inhabilitación del acceso se adopten con la suficiente transparencia y garantías, incluida la tutela judicial efectiva de los afectados, su derecho a impugnar estas órdenes y el principio de proporcionalidad, que implica la ponderación de todos los intereses en juego en el caso concreto¹³⁹.

De otro lado, como venimos destacando a lo largo de este trabajo, la cuestión relativa a la decisión sobre la posible indemnización de las vícti-

137. Se trata de soluciones tecnológicas que ya han tenido su primer campo de pruebas en materia de lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea y que ahora se extienden a otros ámbitos, como el que analizamos en este trabajo. *Vid.* el Reglamento (UE) 2021/784, del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea. Ha analizado esta regulación ARANGÜENA FANEGO, C.: «Nuevos pasos contra el terrorismo en la UE: Reglamento (UE) 2021/784 y las órdenes de retirada de contenidos terroristas en línea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, extraordinario, 2023, pp. 68-98 y, de la misma autora, «Órdenes europeas de retirada de contenidos terroristas en línea: análisis del nuevo instrumento introducido por el Reglamento (UE) 2021/784», en *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica...*, *op. cit.*, pp. 233-258.

138. El art. 42 de esta Directiva 2024/1385 pone de relieve la importancia de la cooperación con los prestadores de servicios intermediarios en materia de autorregulación; por ejemplo, estableciendo códigos de conducta o facilitando la eliminación de material en línea en los casos de difusión no consentida de material íntimo o no manipulado, ciberacoso o incitación a la violencia y el odio. Hemos de tener en cuenta también en este punto el Reglamento (UE) 2022/2065, relativo al mercado único de servicios digitales, directamente aplicable desde febrero de 2024, norma que posibilita la identificación y eliminación de contenidos ilícitos que se ofrecen *online*.

139. Véase el citado Reglamento (UE) 2022/2065, relativo al mercado único de servicios digitales.

mas en el propio proceso penal es particularmente importante, también para reducir o minimizar la victimización secundaria. Así se reconoce en el *Considerando* 56º y expresamente se impone en el apdo. 2º del art. 24 como obligación a los Estados miembros: asegurarse de que, cuando proceda, las víctimas «puedan obtener una decisión de indemnización en el proceso penal». Ya hemos manifestado anteriormente nuestra preferencia por esta opción procesal, que es la que generalmente se sigue en España, salvo renuncia o reserva expresa a la acción civil derivada del delito.

Sin embargo, a pesar de que esta Directiva 2024/1385 es muy reciente y bastante completa en su articulado, en materia de indemnización a las víctimas de violencia contra las mujeres y/o doméstica no se ha seguido el criterio —a nuestro juicio, mucho más adelantado y más acertado— que adoptó la Comisión Europea en la ya referida Propuesta de modificación de la Directiva general sobre víctimas, pues el apdo. 1º del art. 24 de la Directiva 2024/1385 dispone que los Estados miembros se asegurarán de que las víctimas tengan derecho a solicitar, de conformidad con el Derecho nacional, «una indemnización íntegra a cargo de los autores por los daños y perjuicios derivados de delitos de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica». Es decir, no se adopta el modelo que reconocería el derecho de las víctimas a recibir la indemnización que correspondiera por parte del Estado, y que luego fuera este quien reclamase al responsable de los daños las cantidades abonadas previamente.

La Directiva también presta atención a lo largo de su articulado a los servicios de asesoramiento y apoyo especializado y personalizado a las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica, con independencia de que hayan formulado o no denuncia; *vid.* arts. 25 y ss. Tales servicios deberán contar con recursos humanos y financieros suficientes, también cuando se encomiende su prestación a organizaciones no gubernamentales.

Se mencionan expresamente los centros de apoyo a las mujeres y menores¹⁴⁰, los refugios¹⁴¹, las líneas de ayuda, los centros de atención de emer-

140. El art. 18 apdo. 3º especifica que, si fuera necesario, los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes puedan derivar a los menores que fueran víctimas de este tipo de violencias a los servicios de apoyo pertinentes, incluso sin el consentimiento previo del titular de la patria potestad. *Vid.* también arts. 31 y 32, sobre el apoyo y medidas de seguridad en relación con estos menores.

141. Poder disponer de refugios y otros alojamientos provisionales adecuados será fundamental, sobre todo en casos de mayor riesgo de violencia reiterada. Deberán ayu-

gencia a las víctimas de violación o de violencia sexual; *vid. Considerando 59º* y arts. 16 y ss. y arts. 29 y ss.

Poder disponer de refugios y otros alojamientos provisionales adecuados será fundamental, sobre todo en casos de mayor riesgo de violencia reiterada. Deberán servir para ayudar a las víctimas en su recuperación y proporcionarles condiciones de vida seguras, adecuadas y dignas, con vistas a poder retornar a una vida independiente. Tendrán que existir estos alojamientos en número suficiente para cubrir las necesidades especiales de las mujeres y también de los menores, independientemente de su nacionalidad o estatuto de residencia.

Cuando se controle la transposición y aplicación que se ha hecho de esta Directiva por los Estados, veremos si efectivamente se ha cumplido con todas estas obligaciones.

Por lo que respecta a la determinación de la jurisdicción, el art. 12 de esta Directiva dispone que, en relación con los delitos contenidos en los arts. 3 a 9 de la misma —explotación sexual de mujeres y menores, y delincuencia informática—, cada Estado miembro deberá adoptar las medidas necesarias para establecer su jurisdicción cuando el delito se haya cometido total o parcialmente dentro de su territorio, o bien cuando el autor del delito sea uno de sus nacionales.

Además, los Estados miembros deberán informar a la Comisión cuando decidan ampliar su jurisdicción a esos delitos de los arts. 3 a 9 cometidos fuera de su territorio, cuando el delito se haya cometido contra uno de sus nacionales o contra un residente habitual en su territorio, o bien cuando el autor del delito sea residente habitual en su territorio.

También deberán garantizar los Estados miembros que la determinación de la jurisdicción que hayan establecido en relación con los delitos contenidos en los arts. 5 a 9 —delitos cibernéticos en el contexto de la violencia de género y doméstica— incluya las situaciones en las que el delito se cometa mediante tecnologías de la información y la comunicación a las que se acceda desde su territorio, independientemente de que

dar a las víctimas en su recuperación y proporcionarles condiciones de vida seguras, adecuadas y dignas, con vistas a poder retornar a una vida independiente. Deberán proporcionarse estos alojamientos en número suficiente para cubrir las necesidades especiales de las mujeres y también de los menores, independientemente de su nacionalidad o estatuto de residencia.

el prestador de servicios intermediario esté o no establecido en el territorio de ese Estado.

En relación con los delitos de los arts. 3 y 4 —matrimonio forzoso y mutilación genital femenina— cometidos por el nacional de un determinado Estado, la Directiva exige que la jurisdicción de ese Estado no podrá estar supeditada a la condición de que esas conductas sean punibles como delito en el Estado en que se realizaron.

Finalmente, respecto de los delitos mencionados en los arts. 3 a 9, cuando son cometidos por un nacional de un determinado Estado UE, tal Estado deberá garantizar que el ejercicio de su jurisdicción no estará supeditado a la condición de que las actuaciones judiciales solo puedan iniciarse a raíz de una denuncia hecha por la víctima en el lugar donde se haya cometido el delito o a raíz de una denuncia del Estado del lugar en el que se haya cometido el delito.

En cuanto a los plazos de prescripción —*vid.* art. 13—, se obliga a los Estados miembros a establecer aquellos que efectivamente posibiliten la investigación, el enjuiciamiento, el juicio oral y la resolución judicial acerca de los delitos contenidos en los arts. 3 a 9, durante un período de tiempo suficiente a partir de la comisión de los mismos, «de modo que se puedan perseguir de manera eficaz», y por un plazo que en todo caso será proporcional a la gravedad del delito de que se trate.

Si la víctima fuera un menor, el plazo de prescripción del delito de mutilación genital femenina empezará a transcurrir, como muy pronto, en el momento en que la víctima haya cumplido los 18 años.

Se ocupa también la Directiva de la prevención e intervención temprana, fundamental en este tipo de violencia, lo que incluiría campañas y programas de concienciación, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, tan importantes en esta materia¹⁴². En particular se menciona en el apdo. 6º del art. 34 que las medidas preventivas tendrán por objeto específico tratar de reducir la demanda de servicios prestados por víctimas de explotación sexual.

Particular interés reviste, a nuestro juicio, la previsión contenida en el art. 35 en relación con las medidas específicas para prevenir las violaciones

142. A las acciones de cooperación con organizaciones no gubernamentales se refiere expresamente el art. 41 de esta Directiva.

u otro tipo de agresión sexual y promover el papel fundamental que ha de tener el consentimiento en las relaciones sexuales.

Se exhorta a los Estados miembros a promover cambios en los patrones de comportamiento arraigados en las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, en especial en las relaciones sexuales y respecto del consentimiento, que deberá darse «*voluntariamente como resultado del libre albedrío de la persona*», en un contexto de respeto mutuo, considerando el derecho a la integridad sexual y a la autonomía corporal.

Como se puede suponer, estos parámetros a los que hace referencia expresa la Directiva 2024/1385 cobran especial relevancia también cuando hablamos de mujeres y niñas víctimas de trata y explotación, ya sea con fines sexuales, laborales o de cualquier otro tipo.

Recordemos que, en la propia definición de trata, contenida en el art. 2 de la Directiva 2011/36, se indica que el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad de las víctimas es una de las formas de comisión de estos delitos, y se habrá de entender que concurre tal circunstancia, es decir, que no se podrá hablar de voluntad *libre* «cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso».

Una vez expuestos los aspectos procesales más relevantes de esta Directiva sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica, nos resta hacer una referencia al encaje que tendrá este instrumento normativo con las demás normas UE sobre la protección y derechos de las víctimas del delito.

A esta cuestión se refiere el art. 46, que indica que las medidas específicas de prevención, protección y apoyo contenidas en esta Directiva 2024/1385 serán de aplicación, además de las medidas contenidas en otras Directivas sobre víctimas, como la 2011/36/UE —de lucha contra la trata—, la 2011/93/UE —sobre abusos sexuales a menores— o la general sobre víctimas —2012/29/UE—.

Como ha puesto de relieve SERRANO MASIP¹⁴³, a pesar de que uno de los documentos publicados sobre el informe de la evaluación de impacto de la Propuesta de reforma de la Directiva¹⁴⁴ afirmaba que una de las

143. «Directiva de la UE sobre la lucha contra la violencia...», *op. cit.*, p. 6.

144. Documento SWD (2022) 63 final, de 8 de marzo de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022SC0063>

posibles causas de las dificultades en el seguimiento y cumplimiento de estos instrumentos normativos era precisamente su *dispersión*, el legislador europeo ha preferido aprobar una nueva Directiva sobre un tipo concreto de víctimas.

Por lo tanto, para determinar los derechos de las víctimas que nos ocupan en este trabajo, las víctimas de trata y explotación, que podrán ser mujeres, hombres, niños o niñas, tendremos que conjugar todas las normas UE vigentes y determinar qué aspectos de cada una pueden resultar aplicables. Naturalmente, nos decidiremos por la opción que ofrezca más derechos y garantías para las víctimas de trata, que también podrán ser víctimas de violencia de género y/o doméstica, y/o menores víctimas de abusos sexuales o víctimas de otros hechos delictivos, en general. El problema es que la interpretación de esa conjunción normativa «más favorable» para las víctimas puede ser distinta en cada Estado que tiene que transponer estas normas UE a sus respectivos ordenamientos nacionales, lo que puede provocar carencias y defectos en la pretendida armonización normativa.

Además, existen diferencias notables, difíciles o imposibles de conjugar, en relación con aspectos procesales muy relevantes contenidos en algunas de las Directivas aplicables. Por ejemplo, según se ha expuesto, en la Directiva general sobre víctimas —art. 16— no está prevista, ni parece que vaya a estarlo próximamente, la obligación de los Estados de asegurar que, *en el curso del propio proceso penal*, las víctimas puedan obtener una resolución sobre la compensación de sus daños. En la Directiva específica sobre trata, incluso en la versión reformada en 2024 —*vid.* art. 17—, tampoco aparece esa previsión, pues se remite a los regímenes existentes sobre indemnización a las víctimas en cada Estado miembro. Sin embargo, en esta Directiva sobre violencia contra las mujeres y doméstica, publicada también en el año 2024, sí se establece expresamente que «los Estados miembros *se asegurarán de que*, cuando proceda, las víctimas puedan obtener una *decisión de indemnización en el proceso penal*».

Las consecuencias de transposición y aplicación de esta última Directiva, por un lado, y de las otras dos, por otro, son muy importantes: de tener que modificar algunos Estados —la mayoría— sus sistemas procesales y orgánicos, a no tener que hacerlo.

Pensemos que en muchos supuestos la víctima de trata y explotación será también una mujer víctima de violencia de género; en esos casos, ¿qué norma se aplica, qué Directiva? ¿tiene o no tiene derecho esa víctima a

que se articule un sistema estatal en el que en el propio proceso penal se resuelva sobre su indemnización, o no lo tiene? A nuestro juicio, se deberá aplicar la Directiva más favorable a las víctimas —la de violencia contra las mujeres, en este punto—, pero no es razonable entonces que un hombre víctima de explotación laboral, por ejemplo, no cuente con ese derecho a una indemnización más ágil, sobre la que se resuelva en el propio proceso penal.

En fin, es preciso que las instituciones UE realicen esfuerzos armonizadores, también de su propia legislación sobre materias claramente vinculadas entre sí.

Esto proporcionará también certeza a los Estados miembros acerca de las concretas obligaciones que han de asumir con la transposición, facilitará el control y seguimiento de tal transposición, así como de la vigencia efectiva de todas las previsiones, obligaciones y derechos que en ellas se contienen.

Finalmente, por lo que respecta a las medidas legislativas que habrán de adoptarse en nuestro país para la transposición de esta Directiva sobre lucha contra la violencia contra las mujeres y violencia doméstica, a más tardar el 14 de junio de 2027¹⁴⁵, coincidimos con ARANGÜENA¹⁴⁶ en que, en efecto, ya contamos en España con una legislación muy avanzada en la materia: además de la L.O. 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género, o de la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima del Delito, se han producido también otras reformas más recientes en nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal, especialmente dirigidas a mejorar el tratamiento procesal, la protección y el apoyo a las víctimas¹⁴⁷.

145. Véase lo dispuesto en el art. 49.

146. «Últimos pasos en la Unión Europea...», *op. cit.*, pp. 3 y 4.

147. Destacadamente deben apreciarse las modificaciones operadas por L.O. 8/2021, de 4 de junio, sobre la (no) exención de la obligación de declarar en determinados supuestos —art. 416 LECrim— y sobre la preconstitución de las declaraciones testificales —arts. 449 bis y 449 ter—, por la L.O. 10/2022, de 6 de septiembre, que introduce nuevas medidas cautelares en la fase de instrucción de delitos cometidos a través de TICs —art. 13, apdo. II LECrim—, el control del cumplimiento de las órdenes de alejamiento del art. 544 bis LECrim a través de medios telemáticos, o la prohibición de interrogatorios en el juicio oral acerca de aspectos relativos a la intimidad sexual de la víctima, salvo que el presidente del tribunal lo considere pertinente y necesario —art. 709.II LECrim—.

Muy notables también algunas de las modificaciones en materia de derechos de las víctimas introducidas en nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal a través de la L.O.

En consecuencia, en España no tendremos que realizar una importante adaptación normativa, aunque sí tendremos que redoblar esfuerzos en el conocimiento y comprensión de las variadas causas y manifestaciones de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, incluida la que sufren los menores que son víctimas indirectas de tales hechos delictivos. Por supuesto, será preciso disponer de las partidas presupuestarias necesarias para que todos esos derechos y garantías previstos en la Directiva sean realidad, en toda la geografía nacional.

2.2.5. Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil. Propuestas de reforma y ampliación

Para evitar reiteraciones con lo expuesto en epígrafes precedentes, haremos referencia aquí únicamente a las principales particularidades que se contienen en esta norma¹⁴⁸, tendente a armonizar la protección de las víctimas de este concreto tipo de hechos delictivos¹⁴⁹, pues muchas de las medidas previstas en ella —*vid.* arts. 18 y ss.: asistencia, apoyo y protección a los menores víctimas— se contienen también en las anteriormente abordadas Directivas y, en particular, en la Directiva de 2024 sobre víctimas de trata y explotación de seres humanos.

Tengamos presente, a lo largo de nuestro análisis, que una de las formas de trata y explotación que más ha crecido durante y tras la pandemia

1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia: posibilidad de realizar denuncias por vía telemática —art. 266 LECrim—, audiencia de la víctima en relación con la conformidad del acusado —art. 655, apdo. 2º y 787 ter LECrim—, mejoras en la información de derechos y ofrecimiento de acciones —art. 771 LECrim—, evitación de trámites y desplazamientos innecesarios al ofendido y perjudicado por el delito —art. 776 LECrim—.

148. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0093>

149. Un estudio de esta Directiva, principalmente desde el punto de vista penal-material, puede encontrarse en TAPIA BALLESTEROS, P.: «Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores», *Revista de Estudios Europeos*, núm. extraord. Monográfico, 1, 2023, pp. 434-451, y anteriormente, de la misma autora: «La respuesta de la Unión Europea frente a los efectos de la pandemia de Covid-19 en el abuso sexual online a menores», *La Ley Unión Europea*, núm. 106, sept. 2022, pp. 1 y ss. *Vid.* también, RODRÍGUEZ LAINZ, J.L.: «Reflexiones sobre el tratamiento de datos personales por prestadores de servicios de comunicaciones vía internet para la lucha contra abusos sexuales de menores en línea en el Reglamento (UE) 2021/1232» en *Diario La Ley*, n.º 9974, 20 de diciembre de 2021, pp. 1 y ss.

Covid-19 es aquella que afecta a menores de 18 años y, precisamente, con fines de explotación sexual o para obtener material pornográfico infantil. Se calcula que la demanda de contenidos de pornografía infantil aumentó un 25% en ese período¹⁵⁰.

La Directiva 2011/93/UE que nos ocupa, después de enunciar las conductas dolosas que deben ser castigadas por los Estados miembros en relación con los abusos y la explotación sexual de menores, la pornografía infantil y el embaucamiento de menores con fines sexuales por medios tecnológicos —arts. 3 a 6¹⁵¹— contiene en el art. 10 un extremo que estimamos debe ser destacado por su trascendencia práctica en relación con la «inhabilitación derivada de sentencias condenatorias».

Dispone este último precepto que, con el fin de evitar el riesgo de reincidencia en los delitos, los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que una persona física condenada por una infracción de este tipo pueda ser inhabilitada, con carácter temporal o permanente, para el ejercicio de actividades, al menos profesionales, que impliquen contactos directos y regulares con menores.

Además, deberá garantizarse que los empresarios, cuando contraten una persona que va a trabajar o a realizar actividades de voluntariado con menores, puedan solicitar información, del modo que se disponga en el Derecho nacional sobre la posible existencia de condenas previas en relación con los tipos delictivos y que consten en «registros de antecedentes penales». A tal fin los Estados debían garantizar que se cumplían las disposiciones de la entonces vigente Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre Estados miembros¹⁵², que poste-

150. *Vid.* más ampliamente los datos que recoge TAPIA BALLESTEROS en su trabajo: «La respuesta de la Unión Europea frente a los efectos de la pandemia...», *op. cit.*, pp. 1 y ss.

151. Aunque excede de nuestro concreto objeto de estudio, es importante fijarse en lo dispuesto en el art. 8, relativo a los «actos de carácter sexual consentidos». En este precepto se indica que quedará a la discreción de los Estados miembros decidir si los preceptos sobre tipos penales serán aplicables a actos de carácter sexual consentidos entre personas próximas por edad y grado de desarrollo o madurez física y psicológica, siempre que los actos no impliquen abusos ni explotación, y que no medie dinero u otras contraprestaciones.

152. En gran medida, el origen de este tipo de actuaciones para el intercambio de información de sentencias previas se encuentra en el tristemente famoso «Caso Fourinet», en el que un ciudadano francés, condenado en Francia por la muerte de siete jóvenes con

riormente fue reemplazada por la Directiva (UE) 2019/884, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019¹⁵³.

Se establece también en esta Directiva 2011/93/UE que ahora nos ocupa la obligación de que los Estados regulen el embargo y decomiso de los instrumentos y efectos de las infracciones referidas en los arts. 3, 4 y 5, así como la responsabilidad y sanciones efectivas a las personas jurídicas que pudieran ser condenadas por este tipo de hechos delictivos —arts. 12 y 13—.

Otra de las previsiones contenidas en el articulado, y que podemos ver repetida en diversas Directivas sobre las víctimas, es la que tiene que ver con la garantía de que la investigación o el enjuiciamiento de estos delitos no dependan de la denuncia de la víctima o de su representante, y de que esté previsto normativamente que el proceso penal pueda seguir su curso incluso cuando la víctima «retire su declaración» —*vid.* art. 15—.

Como ya se ha indicado, esto conlleva para las autoridades encargadas de la investigación la obligación de recabar pruebas de manera exhaustiva, contando siempre con la hipótesis de que, llegado el momento de la declaración de la víctima en el proceso, ésta no mantenga su incriminación. Además, los Estados miembros deberán asegurar que las mencionadas conductas delictivas graves padecidas por el menor podrán ser denunciadas durante un tiempo suficiente después de que éste haya alcanzado la mayoría de edad.

Por otro lado, con el fin de salvar los obstáculos a la denuncia de hechos delictivos sobre menores del tipo que aquí tratamos, se regularán excepcio-

agresión sexual, fue posteriormente contratado en Bélgica para trabajar en un comedor escolar, previa expedición de un certificado de «buena conducta» porque no constaba en este Estado ningún antecedente penal del Sr. Fourinet, ni en ese momento era posible hacer una consulta de los mismos en otros Estados de la Unión. Hoy en día esto sí es posible gracias al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS), cuyo examen excede del objeto de este trabajo. Se reguló inicialmente por medio de la DM 2009/316/JAI, que además estableció un formato normalizado para el intercambio de información entre Estados miembros —delitos y condenas—, DM aplicable hoy solo a Irlanda y Dinamarca, pues a los demás Estados miembros adoptaron una norma posterior: la Directiva (UE) 2019/884, que regula el sistema ECRIS.

153. Transpuesta en España actualmente por medio de la L.O. 4/2024, de 18 de octubre, por la que se modificó la L.O. 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea, para su adecuación a la normativa UE sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS).

nes a la obligación de confidencialidad que tienen los profesionales que trabajan con estos menores de edad —art. 16—.

Se contienen normas detalladas sobre competencia y coordinación de las actuaciones judiciales cuando las infracciones se cometen por ciudadanos de otro Estado o fuera de su territorio —art. 17—, lo que no es infrecuente en estas modalidades delictivas de abuso o explotación de menores, en lo que lamentablemente se conoce como «turismo sexual infantil». También se obliga a los Estados a garantizar su competencia para la investigación y enjuiciamiento de estos hechos cuando se cometan por medio de tecnologías de la información y la comunicación a las que se accede desde su territorio. Incluso, para los delitos más graves, los apdos. 4 y 5 del mismo art. 17 prevén que, aunque se cometan fuera del territorio del Estado, si el autor es uno de sus nacionales, los Estados miembros deberán adoptar medidas para asegurar su competencia, también cuando los hechos pudieran no ser delictivos en el lugar de comisión, o aunque la víctima no hubiera denunciado los hechos en Estado en que cuyo territorio se cometió la infracción.

Los arts. 18, 19 y 20 contienen una batería de importantes medidas de asistencia, apoyo y protección a este tipo específico de víctimas menores, que desde luego son especialmente vulnerables. Mencionaremos aquellas más específicas en relación con estos delitos de abuso y explotación sexual que aquí nos ocupan.

Se exige a los Estados que adopten medidas especiales cuando los menores comuniquen que sufren abusos dentro de su propia familia. Además, las medidas se adoptarán tras una evaluación individual del menor y, en lo posible, considerando sus opiniones, necesidades e intereses.

Las autoridades competentes designarán a un representante especial del menor víctima cuando los que tienen la patria potestad no debieran representarlo por posible conflicto de intereses, o si el menor no estuviera acompañado de familiares.

Por supuesto, los interrogatorios del menor se realizarán sin demora, en lugares adaptados, en lo posible por los mismos profesionales, quienes tendrán la formación adecuada, solo las veces estrictamente necesarias para la investigación y el proceso penal, estando el menor acompañado por su representante legal o por el adulto elegido.

Además, el apdo. 4º del art. 20 contiene una previsión muy importante en materia de preconstitución probatoria. Dispone que los Estados miem-

bros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que, en las investigaciones de los delitos de índole sexual cuyos tipos se armonizan en esta Directiva —arts. 3 a 7—, «todos los interrogatorios del menor víctima o, en su caso, del testigo que sea menor, puedan ser grabados por medios audiovisuales y que estas grabaciones audiovisuales puedan ser admitidas como prueba en el proceso penal, de conformidad con las normas de su Derecho nacional»¹⁵⁴. Por supuesto, las audiencias serán a puerta cerrada, el menor podrá declarar sin estar presente en la sala, con medios audiovisuales, y se protegerá su intimidad, su identidad y su imagen; se deberán adoptar medidas para impedir la difusión pública de cualquier información que pudiera dar lugar a su identificación.

Estimamos igualmente relevante que se obligue a los Estados a la adopción de medidas que la Directiva denomina «de intervención preventiva», como pueden ser evitar o prohibir la publicidad sobre oportunidades para cometer abusos, la organización de viajes orientados a esos fines —el mencionado «turismo sexual infantil» —art. 21— y, en general, a que se tomen medidas que puedan prevenir la comisión de este tipo de hechos delictivos —art. 22—: educación, información, concienciación, formación de especialistas, entre otras.

Finalmente debe destacarse el contenido del art. 25, referido a la obligación que se impone a los Estados de adoptar las medidas necesarias para garantizar la rápida retirada de las páginas web de internet que contengan o difundan pornografía infantil y que se encuentren en su territorio, o que procuren la retirada de aquellas que se encuentren fuera del mismo. Los Estados miembros podrán además bloquear esas webs en su territorio en la medida en que sea necesario y proporcionado, informando a los usuarios del motivo de la restricción. En todo caso, se garantizará el acceso a un recurso ante los tribunales¹⁵⁵.

Una vez expuestos los aspectos más relevantes de esta Directiva 2011/93/UE, hemos de referirnos también a las propuestas sobre las que

154. Sobre esta cuestión, ARANGÜENA FANEGO, C.: «Declaración de personas vulnerables...», *op. cit.* pp. 1093 y ss., PILLADO GONZÁLEZ, E.: «La declaración de la víctima menor...», *op. cit.*, pp. 542 y ss., TENA ARAGÓN, M.F.: «Protocolo de actuación con menores y personas con discapacidad necesitadas de especial protección víctimas de delitos», *La víctima del delito y las últimas reformas procesales penales*, Dir.: M. de Hoyos Sancho, M., Cizur Menor, 2017, pp. 263 y ss.

155. Tengamos en cuenta que puede verse afectado el derecho a la libertad de expresión o a la información, entre otros.

se está trabajando actualmente en la Unión para modificar y completar esta norma.

Han pasado ya muchos años desde su aprobación y, en esta concreta materia de abuso sexual de menores, se ha apreciado la necesidad de incrementar su protección, destacadamente cuando los delitos se cometen en entornos digitales o haciendo uso indebido de los conocidos como «servicios de la sociedad de la información». Lamentablemente, estas modalidades delictivas son y serán cada vez más frecuentes.

Comenzaremos por la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores*, presentada por la Comisión con fecha 11 de mayo de 2022¹⁵⁶.

Nuevamente, para evitar reiteraciones con lo ya expuesto, nos centraremos en las cuestiones más novedosas que introduce esta *Propuesta* desde la perspectiva estrictamente procesal, ya que es una norma extensa y compleja¹⁵⁷, que incluye muchas previsiones de carácter tecnológico.

Este Reglamento vendría a completar la Directiva 2011/93/UE, en lo que a la protección de este tipo de víctimas menores de edad respecta.

En primer lugar, puede llamar la atención que el instrumento adoptado para proteger a estas víctimas haya sido un Reglamento y no una Directiva. La razón es que esta norma limita facultades e impone importantes obligaciones a los prestadores de servicios de la sociedad de la información y de alojamiento de datos¹⁵⁸, que deberán reducir los riesgos, prevenir, detec-

156. COM (2022) 209 final.

Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0209>

157. Puede encontrarse un estudio más detallado de esta *Propuesta de Reglamento* en: FIODOROVA, A.: «La lucha contra abusos de menores en línea: hacia una nueva regulación», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2023, pp. 452 y ss., esp. pp. 461 y ss.; AGUILERA MORALES, M.: «El nuevo marco europeo contra el abuso sexual de menores y su incidencia procesal», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 90, 2024, pp. 65 y ss.; MONTORO SÁNCHEZ, J.A.: «Análisis crítico de la propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores», *Revista APDPUE*, n° 8, 2023, pp. 69 y ss.; TAPIA BALLESTEROS, P.: «Estrategia de la UE para una lucha más eficaz...», *op. cit.*, pp. 434 y ss.

158. El Reglamento se aplicará a estos prestadores de servicios cuando ofrezcan sus servicios en la Unión, independientemente de dónde tengan su establecimiento principal. *Vid.* art. 1, apdo. 2°.

tar, denunciar, bloquear y eliminar contenidos sobre abusos sexuales de menores en línea; es decir, la materia regulada afecta destacadamente al «mercado interior» —art. 114 TFUE— o mejor dicho al «mercado digital único». En consecuencia, las normas han de ser tecnológicamente neutras y no obstaculizar la innovación en este sector tan dinámico.

En segundo término, debe destacarse que con esta Propuesta se pretende dar cumplimiento a los compromisos contenidos en la *Estrategia UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores*¹⁵⁹, en particular respecto de aquellos que se cometen en línea.

El actual marco jurídico de la Unión solo cuenta en esta materia con la ya abordada Directiva de 2011 sobre el abuso sexual a menores y, por el momento, también con el Reglamento (UE) 2021/1232¹⁶⁰, que igualmente pretende reforzar la lucha contra los abusos sexuales de menores en línea —conocido como «Reglamento provisional» o «Reglamento *Chat Control*»¹⁶¹—, que permite la utilización *voluntaria* por parte de los prestadores de servicios de tecnologías específicas para detectar esos abusos en línea y denunciarlos a las autoridades competentes. Este Reglamento «provisional» está vigente en la actualidad, pues se ha prorrogado su plazo de vigencia¹⁶². En todo caso, insistimos, de momento son actividades *voluntarias* para el proveedor de servicios, aunque son importantes para reducir la

159. COM (2020) 607 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0607>

160. Reglamento (UE) 2021/1232 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2021, por el que se establece una excepción temporal a determinadas disposiciones de la Directiva 2002/58/CE en lo que respecta al uso de tecnologías por proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración para el tratamiento de datos personales y de otro tipo con fines de lucha contra los abusos sexuales de menores en línea. Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1232>

161. Vid. MONTORO SÁNCHEZ, J.A.: «El Reglamento (UE) 2021/1232 “Chat Control”: un controvertido instrumento para la lucha contra el abuso sexual de menores en línea» en J. Martín Pastor y Juan Sánchez, R. (Dirs.): *El Derecho Procesal: entre la Academia y el Foro*, Barcelona, 2022, pp. 659 y ss.

162. En principio la vigencia de este Reglamento provisional expiraba el 3 de agosto de 2024, pero se proyecta su extensión hasta abril de 2026. Vid. las explicaciones sobre este particular contenidas en AGUILERA MORALES, M.: «El nuevo marco europeo...», *op. cit.*, p. 70.

difusión del material, la identificación de los delincuentes y también para la investigación y enjuiciamiento de los delitos de abuso sexual a menores.

Volviendo a la *Propuesta de Reglamento* de 11 de mayo de 2022, ésta contiene una detallada regulación sobre las ya concretas *obligaciones* de los prestadores de servicios¹⁶³: evaluación y mitigación de riesgos, ejecución de órdenes de detección de abusos sexuales en línea, denuncia de posibles abusos sexuales a menores detectados, cumplimiento de órdenes de eliminación de materiales delictivos o de órdenes de bloqueo para impedir que los usuarios accedan esos materiales¹⁶⁴.

La Propuesta reconoce expresamente también el derecho a vías de recurso efectivas de que deberán disponer en los Estados miembros, tanto los prestadores de servicios, como los usuarios afectados por estas medidas.

Por lo que respecta a los derechos de las víctimas, el art. 20 de esta *Propuesta* recoge una novedad que nos parece particularmente interesante: reconoce un específico derecho de las víctimas que residan en la UE a recibir información, previa solicitud y con ciertos requisitos, sobre la difusión del material conocido de abuso sexual de menores en el que aparezcan

163. Véase el Capítulo II, arts. 3 a 18. Estos preceptos se formulan en términos imperativos: «el prestador *deberá*...».

164. Afirma con razón AGUILERA MORALES que el futuro Reglamento tendrá una clara incidencia en el proceso penal, ya que, en línea con la tendencia legislativa del momento, se implanta un sistema de «colaboración público-privada» en la investigación penal o, dicho de otro modo, se produce una «externalización del *law enforcement*», pues las empresas privadas asumen en estos entornos digitales roles que corresponden a las autoridades oficiales por ser ellas las que manejan esa información digital; todo esto —concluye la autora— aprovechará al proceso penal, pues facilitará la investigación y el enjuiciamiento de estos hechos delictivos. *Vid.* su trabajo «El nuevo marco europeo...», *op. cit.*, p. 85. Por su parte, MONTORO SÁNCHEZ concluye críticamente que, a través de la «orden de detección», se encubre una privatización de una actividad que debería corresponder a las autoridades públicas y, de otro lado, podría afectarse el ejercicio de la libertad de expresión y la compartición de contenidos, por miedo a que ciertos mensajes puedan ser catalogados como material de abuso sexual, así como la confidencialidad de las comunicaciones si no se aplica estrictamente el principio de proporcionalidad en la adopción de estas medidas. Advierte también MONTORO sobre el riesgo de «falsos positivos» y sobre la posible falta de eficacia de estas «órdenes» porque los delincuentes sexuales que intercambian o difunden ese material se trasladen a operar en otros entornos más opacos, como la «Darkweb». Véase «Análisis crítico de la propuesta...», *op. cit.*, pp. 105 y 107.

representadas; si fueran personas con discapacidad, podrán solicitar y recibir esa información de manera accesible para ellas.

Las víctimas de estos delitos también tendrán derecho a recibir ayuda y apoyo de parte de los prestadores de servicios de alojamiento de datos para la eliminación o bloqueo del material delictivo que les afecte; *vid.* art. 21.

En relación con la importante cuestión de la jurisdicción competente para conocer de estos delitos, el art. 33 de la *Propuesta* dispone que el Estado miembro en que se encuentre el establecimiento principal del prestador de servicios «tendrá jurisdicción a efectos del presente Reglamento». Además, si ese prestador no tuviera su establecimiento principal en la Unión, en todo caso se encontrará bajo la jurisdicción del Estado miembro en que resida o esté establecido su representante legal¹⁶⁵. Según el art. 24, obligatoriamente han de tener representante legal en la Unión a fin de cooperar con las «autoridades de coordinación»¹⁶⁶ u otras autoridades competentes de los Estados miembros y de la Comisión Europea, para cumplir con las órdenes de detección, eliminación o bloqueo de información sobre abusos sexuales de menores en línea.

165. Según el art. 24, todos los prestadores de servicios que no tengan su establecimiento principal en la Unión habrán de tener representante legal, persona física o jurídica, en algún Estado de la UE en el que el prestador ofrezca sus servicios. El representante será el encargado de recibir y ejecutar las decisiones que se dicten en aplicación de este Reglamento, incluidas las órdenes de detección, de eliminación y de bloqueo de información sobre abusos sexuales de menores en línea. En todo caso, esta obligación de designar representante en la Unión, que vincularía a todos los prestadores de servicios de la sociedad de la información, también se deriva de la ya aprobada Directiva (UE) 2023/1544, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, por la que se establecen normas armonizadas para la designación de establecimientos y de representantes legales a efectos de recabar pruebas electrónicas en procesos penales. Véase sobre este particular DE HOYOS SANCHO, M.: *La nueva regulación en la Unión Europea...*, *op. cit.*, esp. pp. 117 y ss.

166. Los Estados miembros deberán designar las «autoridades competentes» para aplicar este Reglamento, y también «autoridades de coordinación» en materia de abuso sexual de menores; *vid.* en el art. 26 todas las condiciones que han de cumplir concretamente las autoridades de coordinación, sobre las que recae una parte importante del funcionamiento del sistema previsto: investigación, ejecución y verificación del cumplimiento de las órdenes. Se creará un registro en línea a nivel UE en el que figurarán todas las autoridades de coordinación y sus respectivos puntos de contacto. Estas autoridades estarán facultadas para verificar que se han cumplido las órdenes de detección o de eliminación a petición de la autoridad de coordinación solicitante. *Vid.* art. 25 apdo. 7.

Se reconoce en esta *Propuesta* el derecho de los usuarios de los servicios de la sociedad de la información a presentar ante la «autoridad de coordinación»¹⁶⁷ designada por el Estado miembro en el que el usuario resida o esté establecido, una reclamación contra los prestadores de servicios, alegando cualquier infracción de este Reglamento que les pudiera afectar. Las autoridades de coordinación deberán proporcionar mecanismos de denuncia adaptados a la infancia —art. 34—.

Esta *Propuesta de Reglamento* también armoniza las sanciones que se puedan imponer a los proveedores de servicios por las infracciones contenidas en esta norma; *vid.* art. 35. Pueden ser sanciones económicas muy elevadas: hasta el 6% de los ingresos anuales o del volumen de negocios global del ejercicio anterior del prestador.

Merecen una mención específica los preceptos dedicados a la cooperación transfronteriza entre las autoridades competentes para la investigación y persecución de este tipo de hechos delictivos, pues será frecuente que en la práctica aparezcan estos componentes transnacionales.

Así, cuando una autoridad de coordinación estatal que no sea la del país de establecimiento del proveedor de servicios tenga motivos para sospechar que éste ha infringido el Reglamento, contactará con la autoridad de coordinación del país de establecimiento para solicitarle que evalúe el asunto y adopte las medidas de investigación y ejecución necesarias. Además, si la Comisión Europea tuviera motivos para sospechar que un prestador de servicios ha infringido el Reglamento, afectando al menos a tres Estados miembros, podrá dirigir una recomendación a la autoridad de coordinación del país de establecimiento para que evalúe el asunto y adopte las medidas necesarias de investigación y ejecución para su cumplimiento; *vid.* más detalles en el art. 37.

Se incluye en esta *Propuesta de Reglamento* otro aspecto que nos parece muy relevante: la posible participación de las autoridades de coordinación en investigaciones conjuntas, que podrán articularse con el apoyo del *Centro Europeo para prevenir y combatir el abuso sexual de menores* —»Centro de la UE«, que creará, mantendrá y gestionará bases de datos de indicadores de abusos sexuales a menores en línea, asistirá a las autoridades nacionales en el desempeño de sus funciones y también prestará apoyo a

167. Cada autoridad de coordinación designará al menos un funcionario de enlace, que será el punto de contacto para el Centro de la UE en ese Estado miembro. *Vid.* art. 52.

las víctimas en relación con el cumplimiento de las obligaciones por los prestadores de servicios. Ese Centro de la UE, en estrecha colaboración con Europol¹⁶⁸ y con las policías nacionales, podrá recibir denuncias, las verificará para evitar «falsos positivos», facilitará la cooperación y el intercambio de información y conocimientos especializados, destacadamente a efectos de prevención, finalidad que se establece como prioritaria en esta materia. Además, deberá facilitar el acceso de los prestadores de servicios a tecnologías de detección fiables.

El Centro de la UE podrá cooperar también con organizaciones y redes que tengan información y conocimientos especializados sobre cuestiones relacionadas con la prevención y con la lucha contra el abuso de menores en línea, «incluidas las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones semipúblicas» —*vid.* art. 54—.

Más especificaciones sobre este «Centro de la UE para prevenir y combatir el abuso sexual de menores» pueden encontrarse en los arts. 40 y ss. de la Propuesta de Reglamento que venimos analizando¹⁶⁹. Está previsto que esta futura Agencia UE comparta sede con Europol, en La Haya, según dispone el Considerando 72°.

Además, las respectivas autoridades de coordinación podrán intervenir en «investigaciones conjuntas» —art. 38—, coordinadas con el apoyo del Centro de la UE cuando los prestadores operen en varios Estados miembros.

Se contiene también una referencia a la importancia de establecer un sistema general de cooperación e intercambio de información entre todos los operadores: autoridades de coordinación nacionales, otras autoridades de los Estados miembros, el Centro de la UE y la Comisión Europea, así como Europol, todo ello con base en sistemas de intercambio de información fiables y seguros, entre estas autoridades y también con los prestadores de servicios afectados.

168. Sobre la cooperación con Europol, *vid.* art. 53.

169. Como ha puesto de relieve AGUILERA MORALES, desde la perspectiva orgánica este «Centro de la UE sobre Abuso Sexual de Menores» es uno de los componentes esenciales del futuro Reglamento, al que se le dedica casi la mitad de su articulado. Será el principal nodo de cooperación e intercambio de información en la lucha contra los delitos de abusos sexuales de menores en línea, facilitará el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios, asistirá a las autoridades nacionales de coordinación y servirá también como canal de denuncias. *Vid.* con más detalle su trabajo «El nuevo marco europeo...», *op. cit.*, pp. 72 y 73.

De otro lado, debe añadirse también que la Comisión adoptó el 6 de febrero de 2024 una *Propuesta de Directiva para combatir el abuso y la explotación sexual de menores, y el material sobre abuso sexual a menores*¹⁷⁰, que complementaría la *Propuesta de Reglamento* de 2022 anteriormente abordada¹⁷¹ y que supondría una refundición de la Directiva 2011/93/UE, basada en los arts. 82.2 y 83.1 TFUE.

Entre otras novedades¹⁷², esta *Propuesta de Directiva* pretende actualizar las normas de Derecho Penal material sobre abuso y explotación sexual de menores, destacadamente los que se cometen *online*, ampliando las definiciones y conductas integradas en esos tipos delictivos e introduciendo penas más elevadas. En particular, se armonizarían los delitos de transmisión en directo de abusos sexuales a menores, la posesión e intercambio de manuales de pedofilia y las ultra-falsificaciones o creación de materiales de índole sexual generados mediante inteligencia artificial¹⁷³.

Incluye además esta *Propuesta de Directiva* de 2024 una interesante previsión en relación con la indemnización a las víctimas. Véase lo dispuesto concretamente en el art. 23, acerca de los derechos de las víctimas a una compensación por parte de los autores de los daños sufridos por los menores, de los daños físicos o psíquicos a largo plazo, ya fueran responsables personas físicas o jurídicas y, en su caso, a una compensación proveniente de un sistema nacional de indemnización establecido en beneficio de las víctimas del delito.

También se concretan los términos a considerar para que la indemnización se considere suficiente: se tendrá en cuenta el dolor o sufrimiento físico o mental causado por el delito, todos los costes de asistencia física o psíquica necesarios para la recuperación, así como cualquier pérdida de ingresos causada precisamente por los hechos delictivos padecidos.

170. Documento COM (2024) 60 final. Puede consultarse el texto de esta Propuesta de Directiva en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A60%3AFIN>

171. El resumen contenido en el Comunicado de Prensa del mismo 6.2.2024, así lo destaca: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_631

172. AGUILERA MORALES concluye en su estudio que las previsiones procesales de esta *Propuesta de Directiva* son «exiguas y poco novedosas» en términos generales, pues medidas de investigación como el agente encubierto informático se encuentran ya en algunas legislaciones nacionales desde hace años; en la española, desde luego —*vid.* art. 282 bis LECrim—. Así se manifiesta la autora en su trabajo «El nuevo marco europeo...», *op.cit.*, pp. 85 y 86.

173. Sobre esta cuestión, véase el trabajo de NIEVA FENOLL, J.: «La prueba de los *deepfakes* informáticos: I.A. sobre I.A.», en *Diario La Ley*, 30 mayo 2024, pp. 1 y ss.

En último término, con esta Propuesta de refundición de la Directiva relativa a la lucha contra los abusos y la explotación sexual de menores, y la difusión del material de ese abuso sexual, las instituciones de la Unión Europea pretenden seguir aplicando la Estrategia UE 2020-2025 para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores, así como la Estrategia UE sobre derechos del niño, de 2021.

Se persigue además el objetivo de que todos los Estados miembros respeten los principios de un sistema de justicia adaptado a los menores, siguiendo en esta materia —así se indica en la motivación de esta Propuesta—, el modelo «*Barnahus*»¹⁷⁴.

Para concluir este apartado relativo a los menores víctimas de abusos sexuales, queremos traer a colación algunos datos referidos a España que demuestran los riesgos que conlleva el uso creciente de todas las distintas tecnologías de comunicación / información, incluidas las redes sociales, o el uso de sistemas de Inteligencia Artificial generativa, pues se ha agravado y multiplicado notablemente la creación y difusión de materiales sobre abusos sexuales a menores, incluso de manera instantánea y mostrando prácticas aberrantes con niños muy pequeños.

174. *Barnahus* significa «casa de los niños y niñas» en islandés. Es un modelo de atención integral a la infancia y adolescencia en el que se coordinan todos los departamentos que intervienen en casos de abuso sexual infantil/juvenil, trabajando bajo el mismo techo. Es propiamente una casa, no dependencias policiales o sanitarias, donde se crea un entorno amigable para los menores, y en el que trabajan profesionales expertos en víctimas menores de edad. En el modelo *Barnahus*, el niño/niña/adolescente no tiene que desplazarse a varios lugares para declarar, ni repetir los hechos padecidos, pues en «la casa» se le hace la entrevista, que queda grabada, y los actores intervienen en un sistema de circuito cerrado. Esa entrevista forense que recoge el testimonio del menor, con las debidas garantías procesales, será reproducida posteriormente en el juicio oral y valorada con el resto del material probatorio. *Vid.* las explicaciones contenidas en: <https://www.savethechildren.es/modelo-barnahus>, https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/infancia_i_adolescencia/proteccio_a_la_infancia_i_ladollescencia/barnahus/, así como la previsión normativa contenida en los arts. 449 bis y ter de nuestra LECrim. Entre los trabajos más recientes en nuestro país sobre el tema, con interesantes explicaciones sobre la práctica de este modelo, véase: ESCUDERO MORATALLA, J.F. y otros: «Casa Barnahus y Letrados de la Administración de Justicia. Prueba preconstituida. Guía orientativa de actuación», en *Diario La Ley*, núm. 10641, 2025, pp. 1 y ss. Los juzgados de Barcelona y su provincia cuentan ya con su propia «Guía Barnahus de coordinación de los diferentes operadores para los casos de agresiones sexuales a menores en Barcelona», de fecha 17 de febrero de 2025, que tiene como Anexo un acuerdo del TSJ de Cataluña para determinar el concreto procedimiento a seguir para la práctica de la prueba preconstituida en las sedes de Barnahus en Barcelona.

Según un estudio publicado por el Ministerio del Interior en junio de 2024¹⁷⁵, tres de cada cuatro niños/as y adolescentes se han visto envueltos en situaciones de violencia sexual a través de dispositivos electrónicos. Las formas de agresión más frecuentes consisten en recibir imágenes con contenido sexual sin solicitarlas, mensajes insistentes para quedar o buscar relación, ser objeto de comentarios sexuales no solicitados, acceder involuntariamente a contenidos pornográficos, ser presionados para enviar contenido sexual personal, ser espiados, padecer chantajes con amenazas de difundir contenido sexual, o la creación de imágenes con Inteligencia Artificial mostrando al menor desnudo.

Llama la atención entre los resultados del informe que, a pesar de la gravedad de algunos de estos hechos, el nivel de denuncia de los mismos es muy bajo.

En relación con el objeto de nuestro estudio, es preciso destacar que las tecnologías de la comunicación y la información se utilizan cada vez más para la captación *online* de las víctimas de trata, también de menores, especialmente a raíz de la pandemia de la Covid-19 y como consecuencia de la guerra en Ucrania. Así se evidencia en distintos informes recientes publicados por instituciones europeas; por ejemplo, en el informe SOCTA 2025 de Europol¹⁷⁶, en el informe del GRETA del Consejo de Europa¹⁷⁷, o en el último análisis publicado por la OSCE¹⁷⁸.

Muy interesante en este sentido también el estudio publicado por la Organización No Gubernamental ACCEM¹⁷⁹ en 2023 sobre el impacto de las

175. Titulado *Violencia sexual contra la infancia y la adolescencia en el ámbito digital*, elaborado por el Equipo Mujer-Menor (EMUME) de la Guardia Civil y en colaboración con la Fundación Mutua Madrileña; accesible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/va/detalle/articulo/Tres-de-cada-cuatro-menores-de-edad-han-sufrido-algun-episodio-de-violencia-sexual-en-el-ambito-digital/>

176. Informe sobre las amenazas de delincuencia grave y organizada en la UE, que abordaremos en un epígrafe posterior de este trabajo. Puede consultarse en: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA%202025%20-%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>

177. *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, marzo 2022. Accesible en: <https://rm.coe.int/online-and-technology-facilitated-trafficking-in-human-beings-summary-/1680a5e10c>

178. Organización para la seguridad y la cooperación en Europa, *Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*. Accesible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/5/512170.pdf>

179. Organización que trabaja para mejorar las condiciones de las personas en situación de vulnerabilidad. *Vid.* el informe que publicó en noviembre de 2023 sobre *El impacto de*

llamadas tecnologías de la relación, información y comunicación (TRIC) en la trata y explotación de seres humanos. Destacaremos a continuación algunas de las conclusiones que nos han parecido más relevantes de este informe.

Captar, coaccionar, explotar víctimas o publicitar servicios son las acciones para las que se emplean estas tecnologías; incluso para la venta de servicios derivados de la explotación y para el blanqueo de los beneficios obtenidos¹⁸⁰. Se utilizan redes sociales, servicios de mensajería, video chat o video *streaming*, páginas web o plataformas de empleo.

El tratante no necesita grandes medios técnicos; tampoco corre riesgos importantes, pues el procedimiento que despliega no exige contacto físico en ninguna de las fases del sometimiento y le ampara el anonimato que posibilitan los entornos digitales. Además, puede transferir a otros la persona explotada y puede controlarla por medio de amenazas, con dispositivos GPS o con diversos sistemas de videovigilancia.

En todo caso, las formas tradicionales de control de las personas explotadas no desaparecen, simplemente se incorporan estas nuevas herramientas tecnológicas que facilitan la comisión de los distintos delitos e incrementan los beneficios, con menos riesgos para el delincuente.

Respecto a las necesidades de protección de estas víctimas de delitos cometidos *online*, los expertos concluyen en el referido informe de ACCEM¹⁸¹ que los retos y necesidades son muy similares a los de las víctimas *off line*: lograr una protección efectiva, eficaz y duradera, que no desvirtúe totalmente el derecho a la privacidad, a la protección de datos y el derecho al olvido; además, tratar de que la explotación no se reproduzca y que se aseguren mecanismos de reparación.

Finalmente, desde otra perspectiva bien distinta, debe destacarse que las tecnologías más actuales también sirven para prevenir, descubrir y perseguir la trata. A modo de ejemplo mencionaremos todas las utilidades puestas de relieve en el proyecto europeo BIGOSINT¹⁸², que se inició en

las nuevas tecnologías en la trata de seres humanos, accesible en: <https://www.accem.es/wp-content/uploads/2023/12/accem-impacto-tecnologias-trata-seres-humanos.pdf>

180. Puede verse el apartado que TORRES FERRER dedica a la persecución del blanqueo de activos procedentes de la trata en la UE en su trabajo *Trata de seres humanos como criminalidad económica...*, op. cit., esp. pp. 172 y ss.

181. Vid. especialmente pp. 59 y 60.

182. Financiado por la Comisión Europea, Fondo Interior de Seguridad — Policía, del que forman parte cuatro organizaciones: la Fundación Euroárabe de Altos Estudios

2022 y del que participa también España, cuya finalidad es mejorar las capacidades de los expertos investigadores que trabajan en contrarrestar el tráfico de seres humanos, precisamente a través del análisis de *Big Data*, incluyendo también datos financieros de todo tipo y lo que se conoce como «Inteligencia de fuentes abiertas» —OSINT¹⁸³— a fin de detectar posibles casos de trata y explotación¹⁸⁴.

2.2.6. Directiva y Reglamento sobre la Orden europea de protección de víctimas. Necesidad de mejorar la protección transnacional de víctimas, testigos y colaboradores con los sistemas de justicia

Teniendo en cuenta el fuerte componente transfronterizo presente en gran parte de los delitos de trata y explotación de seres humanos, no solo en la vertiente de la propia actividad de los grupos de crimen organizado que los cometen, sino también en la de las víctimas de los mismos, la Orden Europea de Protección de víctimas¹⁸⁵ —OEP en lo sucesivo— debe-

de Granada (España), la Fiscalía del Tribunal Ordinario de Trento (Italia), Agenfor International (Italia) y la Facultad de Administración Pública de Bremen (Alemania). Vid. más información sobre este interesante proyecto en: <https://projects.fundea.org/comienza-el-proyecto-bigosint/>

183. *Open Source Intelligence*.

184. Sobre esta concreta cuestión, si bien en relación con delitos de odio, pero con muchas conclusiones perfectamente extrapolables a la trata y explotación de seres humanos, vid. el trabajo monográfico de BUENO DE MATA, F.: *Investigación y prueba de delitos de odio en Redes Sociales. Técnicas OSINT e inteligencia policial*, Valencia, 2023.

185. Nos ocupamos anteriormente de este instrumento en: DE HOYOS SANCHO, M.: «La Orden europea de protección de víctimas: análisis normativo», *Reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE. Análisis teórico-práctico de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre*, Arangüena, C., De Hoyos, M y Rodríguez-Medel, C. (Dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 271 y ss.

La bibliografía en nuestro país sobre este instrumento es abundante: ARANGÜENA FANEGO, C.: «Emisión y ejecución en España...», *op. cit.*, pp. 491 y ss.; RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, C.: «La orden europea de protección como instrumento de cooperación judicial penal en la Unión Europea», en *La Orden Europea de Protección*, Freixes, T. y Román, L. (Eds.): *Protección de las víctimas de la violencia de género en la Unión Europea*, Tarragona, 2014, pp. 58 y ss.; MARTÍNEZ GARCÍA, E. (Dir.): *La orden europea de protección*, Valencia, 2016; GÓMEZ AMIGO, L.: «La orden europea de protección y su aplicación en España», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 43, 2017, pp. 1 y ss.; BORGES BLÁZQUEZ, R.: *La protección de las víctimas en la Unión Europea*, Valencia, 2021; FIODOROVA, A.: *La víctima en el proceso: perspectiva nacional y europea*, *op. cit.*, esp. pp. 60 y ss.; GARCÍA RODRÍGUEZ, M.J.: «La orden europea de protección y su incidencia estadística en la justicia penal española para garantizar una tutela más efi-

ría haber sido un instrumento muy utilizado para asegurar y facilitar la protección de estas víctimas que, tratando de huir de las redes de trata y de recomponer sus vidas, quieren regresar a sus países de origen, en el caso de que éste sea otro Estado de la Unión.

Según los últimos datos que ofrece Eurostat¹⁸⁶, solo una de cada cuatro víctimas tenía la nacionalidad del país donde fue detectada y, en particular, la mayoría de las víctimas europeas de trata provienen de Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia y Hungría. Recordemos también que, según las mismas últimas estadísticas de Eurostat, en el año 2023 el 63.3% de las víctimas de trata que se registraron en la Unión fueron mujeres o niñas¹⁸⁷.

Veremos a continuación dónde se regula, qué es y para qué puede servir la OEP, cuál es el uso que de este instrumento de cooperación basado en el reconocimiento mutuo se ha hecho hasta ahora, los principales motivos de su muy escasa utilización en la práctica y, finalmente, formularemos algunas propuestas para mejorar la aplicación de esta medida de protección de las víctimas, en concreto de los delitos de trata y explotación de personas.

La regulación de este instrumento en la Unión Europea es doble; por un lado, se encuentra en la *Directiva 2011/99/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección*¹⁸⁸, y por otro lado se complementa con el *Reglamento UE 606/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil*¹⁸⁹.

El motivo de tal duplicidad normativa no es otro que la necesidad de atender a la diversa naturaleza jurídica que tienen las órdenes de protección de víctimas en los distintos Estados de la Unión¹⁹⁰. Así, por ejemplo,

caz a las víctimas de la violencia de género», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 58, 2022.

186. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Trafficking_in_human_beings_statistics&lang=es

187. Interesantes las conclusiones del trabajo que firma GARCÍA RODRÍGUEZ, precisamente sobre estos datos en relación con nuestro país. *Vid.* «La orden europea de protección y su incidencia estadística...», *op. cit.*, pp. 1 y ss.

188. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0099>

189. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0606>

190. Un valioso estudio de derecho comparado sobre el tema puede encontrarse en la obra colectiva de FREIXES, T. y ROMÁN, L. (Eds.): *Protección de las víctimas de la violencia de género en la Unión Europea*, Tarragona, 2014.

en Alemania¹⁹¹, Austria¹⁹², Italia, Francia, Portugal, Bulgaria o Rumanía, se podrán dictar órdenes de protección de víctimas en procesos civiles y, por tanto, será de aplicación el Reglamento UE 606/2013. En otros muchos Estados UE esas mismas órdenes de protección tendrán naturaleza penal, por ejemplo en España, de tal manera que se aplica la Directiva 2011/99, previa transposición al ordenamiento nacional correspondiente, que en nuestro país ha tenido lugar con su incorporación a la *Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales*, del Título VI, arts. 130 y ss., sobre la orden europea de protección¹⁹³.

Evidentemente esta complejidad normativa no facilita la aplicación transfronteriza del instrumento de protección¹⁹⁴, basado en el reconocimiento mutuo de resoluciones, pues en no pocas ocasiones las autoridades competentes tendrán que dotar de efectos a resoluciones judiciales, o bien administrativas¹⁹⁵, de naturaleza jurídica diversa a la que correspondería según su propio orden jurisdiccional como autoridad de ejecución. De otro lado, en unos casos —cuando la orden de protección tenga naturaleza penal— se aplicará la norma nacional de transposición, la que haya aprobado cada Estado, y en otros supuestos —cuando tenga naturaleza civil—, se aplicará *directamente* el Reglamento UE 606/2013¹⁹⁶, aunque, no obstan-

191. Anteriormente sobre esta cuestión, DE HOYOS SANCHO, M.: «Aspectos esenciales de la protección jurisdiccional civil de las víctimas de la violencia doméstica en Alemania», y «Principales elementos de la tutela jurisdiccional civil de las víctimas de la violencia doméstica en Austria», ambos capítulos en la obra colectiva *Análisis de medidas para mejorar la protección policial y judicial de las víctimas de la violencia de género*, R. Cabrera Mercado (Coord.), Madrid, 2011, pp. 93 y ss., y 103 y ss., respectivamente.

192. *Vid.* nota anterior.

193. Un estudio sobre estos preceptos puede encontrarse en DE HOYOS SANCHO, M.: «La orden europea de protección de víctimas: análisis normativo», *op. cit.* pp. 271 y ss.

194. Como destaca RUBIO ENCINAS, los puntos de contacto de la Red Judicial Europea o el miembro nacional de Eurojust pueden ser de gran ayuda a la hora de facilitar la comunicación entre las autoridades competentes y para facilitar la resolución de las dudas que pudieran surgir en el reconocimiento y aplicación de las respectivas Órdenes. Véase más ampliamente, «Cuestiones prácticas relativas a la orden europea de protección», en *Reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE*, *op. cit.*, esp. p. 318.

195. Por ejemplo, en Holanda el alcalde de un municipio puede ordenar medidas de protección de víctimas en determinados supuestos, lo que podría conllevar dificultades en el reconocimiento, como se destaca en el trabajo *supra cit.* de FREIXES y ROMÁN, p. 51.

196. Sobre las complicaciones prácticas que esto plantea, *vid.* DE HOYOS SANCHO, M.: «La orden europea de protección...», *op. cit.*, esp. pp. 292 y ss.

te, es muy probable que se tenga que contar también con las respectivas normas nacionales de adaptación del Reglamento.

Entrando ya a conocer cuál es la funcionalidad y ámbito de aplicación de la OEP, podemos resumir estos extremos de la siguiente manera: una vez que la autoridad nacional del Estado UE correspondiente ha adoptado una medida de protección de la víctima, por medio de la cual impone al causante del riesgo prohibiciones o restricciones de acercamiento o de contacto con ésta¹⁹⁷, si la víctima decide trasladarse a residir en otro Estado UE, o reside ya en él, podrá solicitar que se adopte una OEP, de tal forma que pueda seguir teniendo la protección acordada, también en ese otro Estado UE al que se ha trasladado o se va a trasladar. La OEP se puede solicitar en ambos Estados, en el país en que se dictó la orden de protección o en el que se ha de ejecutar, donde la víctima reside o residirá.

La OEP se define entonces en el art. 2 de la Directiva 2011/99/UE, como una «resolución adoptada por una autoridad judicial o autoridad equivalente de un Estado miembro en relación con una medida de protección, en virtud de la cual una autoridad judicial o equivalente de otro Estado miembro adopta la medida o medidas oportunas con arreglo a su propio Derecho nacional a fin de mantener la protección de la persona protegida».

Es la propia persona protegida quien ha de solicitar la OEP¹⁹⁸ y, aunque la autoridad competente que adopta una medida de protección tiene obligación de informar a la víctima de la existencia de la OEP y de la posibilidad de solicitarla —*vid.* art. 6, apdo. 5º de la Directiva—, es fundamental que ésta sea debida y puntualmente asesorada con todo detalle, también por su abogado, por la oficina de asistencia a las víctimas o por las ONGs que ayudan a las víctimas de trata, de la existencia de esta posibilidad de protección «ampliada». Se le ha de informar «por cualquier medio adecuado y conforme a los procedimientos previstos en su ordenamiento nacional» sobre que, si decide trasladar su residencia a otro Estado UE, no necesitará volver a tramitar una solicitud de orden de protección en ese

197. Riesgo de poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica y su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual; *vid.* art. 1 de la Directiva 2011/99/UE.

198. Es tajante en este punto el apdo. 2º del art. 6 de la Directiva que nos ocupa: «Una autoridad judicial o equivalente del Estado de emisión solo podrá dictar una orden europea de protección a instancia de la persona protegida y previa comprobación de que la medida de protección cumple con los requisitos previstos en el art. 5». Es decir, la OEP no puede acordarse de oficio por las autoridades que ya adoptaron la orden de protección nacional.

país, en el cual no consta información sobre la causa penal seguida en el Estado de procedencia, sino que bastará con que solicite la OEP, es decir, con pedir a la autoridad competente que la orden de protección surta efectos también en su Estado UE de residencia, que pasará a ser Estado de ejecución de la OEP, todo ello en aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones penales.

Si la OEP se reconoce —hay motivos de denegación, que serán de interpretación restrictiva¹⁹⁹—, la autoridad competente del Estado de ejecución asumirá la responsabilidad de adoptar y hacer efectivas todas las medidas necesarias para que ciertamente se cumplan por el causante del riesgo las obligaciones o restricciones sobre acercamiento y comunicación con la víctima. Si esta OEP se incumpliera, se podrían imponer sanciones penales o administrativas en el Estado de ejecución y, en su caso, adoptar otras medidas más restrictivas sobre el causante del peligro que ha vulnerado la orden.

Es importante destacar que precisamente el causante del riesgo también deberá ser oído antes de la adopción de la OEP, e incluso podrá impugnarla en ejercicio de su derecho de defensa²⁰⁰, pues se le imponen obligaciones adicionales/distintas a las que conllevaba la orden de protección nacional. Pensemos que si, por ejemplo, como consecuencia de la OEP acordada, al causante del riesgo se le impidiera acercarse a uno o a varios barrios de Bucarest —adonde se ha trasladado la víctima, donde ésta vive y trabaja—, resulta que a tal persona causante del riesgo se le puede estar privando también, siguiendo con el ejemplo, de visitar a sus propios familiares que

199. Se contienen en el art. 10 de la Directiva, y son los «clásicos» motivos de denegación del reconocimiento mutuo: documentación de la OEP incompleta, no se adjunta a la solicitud de reconocimiento de la OEP la previa orden nacional de protección, la medida de protección se refiere a hechos que no son constitutivos de infracción penal en el Derecho del Estado de ejecución, la protección deriva de la ejecución de pena o medida que, conforme al Estado de ejecución, ha sido objeto de amnistía y corresponde a hechos o conductas cuyo enjuiciamiento sería de su competencia, la persona causante del riesgo goza de inmunidad según el Derecho del Estado de ejecución y ello imposibilita la adopción de medidas fundadas en una OEP, prescripción del delito, vulneración del *ne bis in idem*, persona causante del riesgo que no puede ser penalmente responsable del hecho o conducta que ha dado lugar a la OEP, infracción cometida total o fundamentalmente en el Estado de ejecución.

200. *Vid.* art. 6, apdo. 4º: «Antes de emitir la orden europea de protección se dará a la persona causante del peligro el derecho a ser oída y a impugnar la medida de protección, en caso de que no hubiera tenido esos derechos en el curso del procedimiento que haya conducido a la adopción de la medida de protección».

viven en esas mismas zonas de la ciudad. Por tanto, se le deberá reconocer el derecho a discutir si concurren los presupuestos de adopción de la OEP y, en particular, la proporcionalidad de las limitaciones de acceso a un determinado lugar en otro Estado UE, que han sido acordadas a raíz del reconocimiento y ejecución de la OEP.

En todo caso, el principal problema que en la práctica plantea la OEP, y que es uno de los motivos de su escasa utilización, además del desconocimiento del instrumento por muchos de los operadores jurídicos, es el hecho de que, como el causante del riesgo tiene que conocer los datos de localización de la víctima²⁰¹, precisamente para poder respetar las distancias del alejamiento impuesto, resulta que, a raíz de la adopción de la OEP, se le estará comunicando al causante del riesgo dónde vivirá y trabajará la víctima en el otro Estado UE al que ha decidido trasladarse. No hace falta explicar que esto no ayuda a que la víctima pueda regresar a su entorno familiar o social en otro país UE para tener una vida más tranquila, ya que es probable que el causante del riesgo, por sí mismo o a través de terceros, pretenda seguir intimidando, coaccionando o incluso agrediendo a la víctima de trata o a sus familiares, quienes también pueden estar amenazados por estos grupos criminales.

En fin, parece que es casi imposible lograr una solución óptima en todos los sentidos; es decir, una medida que efectivamente proteja a la víctima y a su entorno, al tiempo que se respeta el derecho de defensa y contradicción de aquellos que han de atender las limitaciones específicas que les supone una Orden europea de protección.

De otro lado, habría que considerar también las concretas medidas de seguridad y protección que efectivamente se van a acordar en ese Estado de la UE al que la víctima se traslada. Deberíamos preguntarnos: ¿tendrán suficientes medios materiales y personales para asegurar su cumplimiento? ¿Pondrán a disposición de esa víctima todos los instrumentos de protección necesarios? El art. 9 de la Directiva 2011/99/UE indica que, una vez reconocida la OEP «sin demora indebida»²⁰², la autoridad competen-

201. El art. 9 en su apdo. f) dispone que no se dará a conocer a la persona causante del peligro la dirección o datos de contacto de la persona protegida, «a menos que ello sea necesario para la ejecución de la medida adoptada conforme al apartado 1º». Evidentemente, eso será necesario si se ha acordado una orden de alejamiento de una determinada distancia del lugar donde reside y/o trabaja la víctima.

202. Añade en este punto el art. 15 de la misma Directiva que la OEP se reconocerá con la misma prioridad que se aplicará a un caso nacional similar, teniendo en cuenta las

te del Estado de ejecución adoptará una resolución en la que disponga cualquiera de las medidas previstas en su ordenamiento nacional para un caso análogo, a fin de garantizar la protección de la persona. Estas medidas podrán ser de naturaleza penal, administrativa o civil, según lo que disponga su propio Derecho nacional aplicable, y se corresponderán en la mayor medida posible con las medidas de protección previamente ordenadas en el Estado de emisión. También la autoridad competente del Estado de ejecución deberá informar a la persona causante del peligro y a la persona protegida, además de a la autoridad del Estado de emisión, de las concretas medidas de ejecución de la OEP adoptadas conforme a su Derecho nacional y de las consecuencias jurídicas de la infracción de las mismas.

Volviendo a la cuestión del escasísimo uso de este instrumento europeo de protección de víctimas que es la OEP, añadiremos algunas cifras de su utilización, concretamente en España. Las últimas de las que disponemos en este momento son las que ofrece el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial, contenidas en el Boletín de Información Estadística que se publicó en marzo de 2024, precisamente sobre el uso de instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones penales durante los años 2023 y 2022.

En ese año 2023 se emitieron 13 órdenes europeas de protección por todos los Juzgados de lo Penal; en el año 2022, ninguna. Las Audiencias Provinciales no emitieron ninguna en 2023 y en el año 2022 emitieron 5. Los Juzgados de Instrucción y mixtos no emitieron ninguna en 2023; en el año 2022 emitieron 4. Los Juzgados de Violencia contra la Mujer no emitieron ninguna en 2023 y en el año 2022 emitieron 4. En total, en el año 2023 se emitieron 13 órdenes europeas de protección. Ese mismo año se recibió en nuestro país solamente una (1) orden, en un Juzgado de Violencia sobre la Mujer.

No podemos saber qué eficacia tuvieron todas esas órdenes en el Estado de ejecución; es decir, si efectivamente se adoptaron con rapidez las medidas de protección necesarias y adecuadas a las circunstancias de las víctimas, si se observaron por los causantes del riesgo las limitaciones y restricciones impuestas por las respectivas órdenes, o si las víctimas protegidas y/o su entorno fueron nuevamente objeto de agresiones, amenazas o acosos a manos del causante del riesgo o de individuos próximos a este.

circunstancias particulares del caso, como son la urgencia, la fecha de llegada de la persona protegida al Estado de ejecución y, naturalmente, la gravedad del riesgo que corre la persona protegida.

En conclusión, a la vista de estas cifras²⁰³, podemos afirmar sin ambages que este instrumento de cooperación transfronteriza no ha surtido el efecto pretendido cuando se aprobó su regulación, que era facilitar la libre circulación de personas en el ámbito de la UE, de las víctimas de delitos en este caso, sin merma de garantías.

Según hemos expuesto, los motivos de este relativo fracaso del instrumento son varios: regulación compleja y muy poco armonizada²⁰⁴, escaso conocimiento del instrumento por parte de los operadores jurídicos y, sobre todo, miedo de las víctimas a tener que comunicar que se trasladan o que ya residen en otro país, por lo que prefieren no pedir la OEP, pues esta les obligaría a dar a conocer al causante del riesgo el nuevo lugar de residencia y/o de trabajo.

Ese miedo —o pánico— es perfectamente comprensible, pues a diferencia de lo que puede suceder en algunos casos de violencia de género «doméstica», en los que el mero cambio de residencia ya podría servir para mejorar la seguridad de la víctima, es muy probable que, en los casos de violencia sobre víctimas de trata las redes criminales puedan extender sus tentáculos para llegar a otros países con relativa facilidad, ya que los autores de estos delitos forman parte habitualmente de redes transfronterizas, que casi con toda seguridad contarán con conexiones en el país y en la ciudad a la que la víctima regresa o se traslada buscando más seguridad y poder rehacer su vida.

Tengamos en cuenta también el que podemos llamar, desgraciadamente, «efecto ejemplificador» o «aviso a navegantes» que para otras víctimas de trata tendrá el hecho de que los miembros de la red de explotación muestren con toda crudeza que éstas no podrán escapar del radio

203. En el estudio llevado a cabo por GARCÍA RODRÍGUEZ sobre la estadística de aplicación de la OEP en el sistema de justicia penal español para garantizar una protección efectiva de las víctimas de violencia de género, el autor también concluyó que el uso de la OEP había sido escasísimo en nuestro país. Analizadas las cifras entre los años 2015 a 2020, tan solo se contabilizaron 62 OEPs emitidas por órganos judiciales españoles. En ese mismo periodo únicamente se recibieron en España 2 OEPs, lo que da buena muestra también del poco uso que se ha hecho de este instrumento en los demás Estados de la Unión en los que está operativo. *Vid.* más datos en «La orden europea de protección...», *op. cit.*, p. 37.

204. Como destaca la Magistrada RODRÍGUEZ-MEDEL, en España se tienen que ejecutar OEPs conteniendo medidas que en el Estado de emisión tienen naturaleza civil —v. gr. en Alemania—, pero que aquí en España tienen naturaleza necesariamente penal. Esto plantea dificultades prácticas indudables. *Vid.* más ampliamente las explicaciones contenidas en «La orden europea de protección...», *op. cit.*, esp. pp. 74 y 75.

de acción de estos grupos criminales, por mucho que pretendan refugiarse en otro país. El riesgo de que sigan amenazándolas y agrediendo allí donde estén, a ellas y/o a sus familiares, es evidente. Siendo realistas, tenemos que contar con que las medidas de protección que eventualmente se adopten no siempre van a poder asegurar su integridad y su libertad. Lo vemos también cuando se adoptan medidas de protección —órdenes de alejamiento— en el ámbito estrictamente nacional.

Lamentablemente no se vislumbran soluciones para todos estos problemas enunciados. El instrumento de cooperación transfronteriza basado en el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales que es la OEP, tal y como lo conocemos hasta ahora, está llamado a seguir teniendo muy poca aplicación práctica, al menos en relación con las víctimas de delitos de trata y explotación de seres humanos. Además, como ha puesto de relieve FIODOROVA, las prohibiciones que pueden reconocerse y acordarse en el Estado de ejecución con fundamento en una OEP son *numerus clausus*, y es un listado mucho más reducido que las medidas de protección existentes en los ordenamientos nacionales²⁰⁵.

A nuestro juicio, es preciso seguir explorando en el ámbito UE otras vías que puedan asegurar la protección transnacional de las víctimas de los delitos de trata y de aquellos parientes más próximos que pudieran verse seriamente amenazados.

Tengamos en cuenta también su doble condición de víctimas-testigos de los delitos de trata²⁰⁶ y que, en muchos casos, la Orden de protección se adoptará estando pendiente de completar la investigación de los hechos y/o el enjuiciamiento del causante o causantes del peligro, por lo que podría ser muy conveniente que entrase en juego un sistema de protección internacional de testigos.

En el año 2007 la Comisión europea publicó un «*Documento de trabajo sobre la viabilidad de la legislación de la UE en el ámbito de la protección de testigos y colaboradores con la justicia*»²⁰⁷, pero desde ese momento no ha habido ningún otro avance normativo específico sobre la materia.

205. Vid. su trabajo *La víctima en el proceso...*, op. cit., p. 63.

206. Se ha ocupado específicamente de esta cuestión GÓMEZ COLOMER, J.L.: «Víctimas de trata: Declaraciones y protección en el proceso penal», *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, núm. 64, 2021, pp. 1 y ss., esp. pp. 12 y ss.

207. COM (2007) 693 final, 13.11.2007. De muy interesante lectura el trabajo elaborado por JIMÉNEZ-VILLAREJO, F.: «La protección de testigos y colaboradores de la justicia en

En aquel momento, años 2007-2008, ya se venía reclamando insistentemente en la Unión un «sistema armonizado de protección de testigos y colaboradores con la justicia». Incluso se mencionaba una *Resolución del Consejo, de 23 de noviembre de 1995, relativa a la protección de los testigos en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada internacional*²⁰⁸, en la que se invitaba a los Estados miembros a garantizar la protección adecuada de los testigos que habían de declarar contra esos grupos.

Entre otras actuaciones, fueron propuestas las siguientes: que las medidas de protección de testigos se mantuvieran durante todas las fases del proceso, e incluso tras su finalización, incluyendo familiares y allegados de éstos; que se decidiera, de oficio o a instancia de parte, que las autoridades nacionales competentes fueran las únicas en conocer el domicilio y demás elementos identificadores de esos testigos; en casos de extrema gravedad, que se permitiera el cambio de identidad del testigo; que pudieran declarar en lugar distinto de aquel donde se tramita la causa. Y todo ello con la precisa asistencia judicial internacional, «incluso en ausencia de tales disposiciones en la propia legislación doméstica del Estado requerido», si no se contravinieran los principios básicos de ese Estado.

Estas iniciativas y recomendaciones finalmente no se llegaron a plasmar en ninguna norma de la UE específica, a pesar de la incuestionable utilidad y pertinencia de estas para una eficaz protección de los testigos que pudieran tener que declarar en investigaciones y procesos contra integrantes de grupos de criminalidad organizada.

Cierto es que la Directiva 2012/29/UE, la norma UE sobre los derechos de las víctimas de delitos en general, recoge medidas de apoyo y de protección «para que puedan participar en procesos penales», incluso en situaciones de vulnerabilidad —*vid.* arts. 18 y ss.—, pero no se abordan ahí con el suficiente detalle las posibles medidas de protección transnacional de víctimas-testigos, ni mucho menos las de simples testigos o de otros colaboradores con la administración de justicia²⁰⁹. Solo se contienen referencias

Europa: viabilidad de una legislación común. Especial referencia al documento de trabajo COM (2007), 693 final», presentado en la Escuela Judicial de Barcelona en junio de 2008, en el marco de las actividades de la «Red Europea de Formación Judicial». Agradezco al autor la posibilidad de consultar el trabajo escrito entregado entonces a los asistentes al curso.

208. DO C 327, 7.12.1995.

209. Destaca el Fiscal LAFONT NICUESA la importancia que pueden tener también los testimonios en juicio de los integrantes de ONGs que localizan y asisten a las víctimas, que incluso conviven con ellas en centros de acogida. Sus declaraciones pueden

a la necesidad de evitar el contacto visual entre víctima e infractor, a que no se formulen a las víctimas preguntas innecesarias, o a la posibilidad de que se celebre el juicio sin presencia de público²¹⁰.

En todo caso, a falta de normativa específica de la Unión Europea, y considerando que evidentemente solo la nacional no es suficiente²¹¹, al menos contamos con normativa internacional, aprobada en el seno de Naciones Unidas y en el marco del Consejo de Europa, que puede resultar útil a fin de proteger a estos testigos-víctimas, y también a otros colaboradores con la justicia, como pueden ser los sujetos que actúan como informantes a la policía, los llamados «arrepentidos» de los propios grupos criminales que declaran sobre sus actuaciones, o incluso los «testigos periciales» —v.gr.: personal médico que asiste a la víctima o que actúa como perito forense en la causa—.

Así, a la protección de testigos se refiere el art. 24 de la *Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*²¹²—Convención de Palermo—, que tiene por finalidad proteger de represalias o intimidaciones a los testigos en causas penales, en los siguientes términos:

«1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participen en actuaciones penales y que

ser muy importantes y, llegado el caso, pueden necesitar también de protección. *Vid.* «Aspectos represivos, procesales...», *op. cit.*, p. 73.

210. Ya abordamos estas cuestiones en DE HOYOS SANCHO, M.: «Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE...», *op. cit.*

211. En España se aprobó la *Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales*, que está necesitada de una actualización y revisión general. *Vid.* el trabajo del Fiscal LAFONT NICUESA, L.: «Aspectos represivos, procesales...», *op. cit.*, pp. 62 y ss.: esta L.O. resuelve con muchas deficiencias la posibilidad de otorgar a los testigos documentos con una nueva identidad y medios económicos para cambiar de residencia o lugar de trabajo, pero es necesaria una regulación con mucho más detalle, una modificación sustancial de esta L.O. También PLANCHADELL considera necesario y urgente modificar esta norma. Destaca la autora la posibilidad de que se preconstituya la prueba de la declaración en la causa de los testigos protegidos, con fundamento en la jurisprudencia de nuestro TS. *Vid.* «Investigación y enjuiciamiento del delito de trata: aspectos procesales desde la jurisprudencia», en *La trata de seres humanos tras un decenio...*, *op. cit.*, pp. 851 y ss., esp. pp. 874 y 875.

212. Ratificada por España el 21 de febrero de 2002, publicada en el B.O.E. de 29 de septiembre de 2003. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18040>

presten testimonio sobre delitos comprendidos en la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.

2. Las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado, incluido el derecho a las garantías procesales, en:

a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y lo posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información relativa a su identidad y paradero;

b) Establecer normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo, aceptando el testimonio por conducto de tecnologías de comunicación como videoconferencias u otros medios adecuados.

3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo.

4. Las disposiciones del presente artículo también serán aplicables a las víctimas en el caso de que actúen como testigos».

Por su parte, en el *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos*, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005²¹³, también se recogen medidas de protección de víctimas, testigos y colaboradores con las autoridades judiciales. Concretamente, el art. 28 dispone que cada Estado Parte adoptará las «medidas legislativas o de otra índole» que fueran necesarias para una «protección efectiva y apropiada contra las posibles represalias o intimidaciones, en particular durante y después de las investigaciones y actuaciones penales contra los autores», tanto en beneficio de las víctimas, como, en su caso, de las personas que faciliten información sobre delitos de trata o cooperen con las autoridades, testigos que presten testimonio sobre esos delitos y, si fuera necesario, también a los familiares de éstos.

Las medidas podrán consistir en protección física, en la asignación de un nuevo lugar de residencia, en un cambio de identidad y en ayudas para

213. Ratificado por España el 10 de septiembre de 2009, y por otros 47 Estados más hasta la fecha. <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/anti-trafficking-convention>

obtener empleo. Incluso está previsto —este punto nos parece también muy destacable—, *vid.* apdo. 4º art. 28, que se adopten medidas de protección de los «miembros de los grupos, fundaciones, asociaciones u organizaciones no gubernamentales que ejerzan las actividades expresadas en el apdo. 3º del art. 27», es decir, de aquellas que tienen por objeto precisamente luchar contra la trata y ayudar a sus víctimas²¹⁴.

De estas medidas de protección de testigos, de testigos-víctimas o de colaboradores que se contienen en los referidos Convenios de Naciones Unidas y del Consejo de Europa, nos interesa fijarnos en las que no están cubiertas actualmente por la normativa UE: permitir la prohibición total o parcial de revelar información sobre su paradero —la identidad probablemente ya la conocerán los causantes del riesgo— y, destacadamente, la posibilidad de acordar con otros Estados la reubicación de las víctimas.

Tales medidas de protección pueden ser muy útiles si se pretende que la víctima de trata se refugie «de incógnito» en otro Estado distinto del suyo de procedencia o de donde está su familia, pues si lo que ésta prefiere es regresar a su entorno familiar o social, hemos de contar con que los integrantes de la red de trata conocerán o averiguarán su paradero con relativa facilidad, por lo que esta protección no será muy eficaz.

Además, sería preciso considerar, también como medida de protección de las víctimas del crimen organizado, las colaboraciones entre las autoridades competentes de los distintos Estados que hicieran posibles los referidos cambios de identidad, lo cual se menciona expresamente en el art. 28 del *Convenio de Varsovia*, pero no en la normativa UE.

En conclusión, la normativa UE podría completarse con una *Orden europea de protección de testigos en causas criminales*, que permitiera también el reconocimiento mutuo de resoluciones sobre reubicación en otro Estado miembro de víctimas y testigos, y en su caso de sus familiares o allegados, cuando éstos corrieran riesgos ciertos de represalias o de reiteración delictiva. Esta Orden podría incluir el reconocimiento y ejecución de medidas que les proporcionaran una nueva identidad en ese Estado y el acceso a las ayudas sociales necesarias en el supuesto concreto, incluida una vivienda segu-

214. En nuestro país algunas asociaciones y congregaciones realizan importantísimas labores de acogida y de asistencia, también «sobre el terreno», particularmente a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, lo que en la práctica implica también que sus integrantes asumen riesgos de sufrir represalias por parte de los integrantes de las redes de explotadores. Aquí puede consultarse el listado de estas entidades colaboradoras en cada provincia española: https://www.policia.es/_ca/colabora_trata_guia_recursos.php#

ra, además de otras medidas de protección y seguridad que pudieran ser pertinentes, también las de carácter tecnológico que estuvieran disponibles.

Con la adopción de esta *Orden europea de protección de testigos*, no sería necesario comunicar a los causantes del riesgo la nueva ubicación de la víctima; antes al contrario, se tomarían todas las medidas posibles para mantener en secreto su nueva ubicación en otro Estado de la UE, su nueva identidad, en definitiva.

Naturalmente, una previa armonización de las legislaciones nacionales de los distintos Estados de la UE sobre la materia de protección de víctimas-testigos, testigos y colaboradores sería muy conveniente para facilitar ese reconocimiento mutuo. Algunos Estados tienen legislación específica sobre la materia, pero otros desarrollan programas de protección de testigos sin la suficiente cobertura legal, simplemente como parte de la función policial ordinaria²¹⁵.

En todo caso, si esas víctimas, testigos o colaboradores necesitados de protección prefirieran reubicarse en otro Estado *fuera de la UE*, entraría en juego la normativa internacional aplicable, antes referida²¹⁶.

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

La finalidad de esta Directiva 2004/81/CE²¹⁷, estrechamente ligada con la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de

215. Como ya pusiera de relieve JIMÉNEZ-VILLAREJO, F.: «La protección de testigos...», *op. cit.*, p. 23, tal armonización debería extenderse a un planteamiento institucional que, respetando la organización de cada Estado miembro, consiguiera el mayor consenso posible, pues facilitaría la coordinación entre autoridades y la necesaria compatibilidad entre las medidas de protección que se pudieran acordar en los distintos Estados. Propone incluso el Fiscal JIMÉNEZ-VILLAREJO la elaboración de un «Manual de buenas prácticas» que fueran generalmente admitidas para garantizar una eficaz protección transfronteriza.

216. Es interesante la consulta del informe que firman MORÁN MARTÍNEZ, R.A. y SALEM, T.: *Trabajo analítico sobre protección internacional de mujeres testigos y/o víctimas en casos de crimen organizado en el ámbito de Mercosur y Estados asociados*, elaborado en el marco del Programa PACcTO, de asistencia contra el crimen transnacional organizado, publicado en septiembre de 2020 y accesible en: <https://elpaccto.eu/wp-content/uploads/2025/02/15-Mercosur-Orden-de-Proteccion.pdf>

217. Texto oficial accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:ES:PDF>

seres humanos y a la protección de las víctimas, es armonizar en la UE los criterios y el procedimiento para la expedición y renovación de permisos de residencia —o, en su caso, para su no renovación o retirada—, así como el tratamiento que recibirán las víctimas antes y después de tal permiso.

Como indica el propio título de la Directiva de 2004, con este instrumento jurídico-administrativo, que es la expedición de permisos de residencia a quien no los tiene, se pretende propiciar que las víctimas de trata cooperen en la mayor medida posible en la investigación y enjuiciamiento de estos delitos.

Según venimos exponiendo, es fundamental para poder lograr una condena de los delincuentes que las víctimas-testigos de la trata efectivamente declaren contra estos y que aporten todas las pruebas posibles para, eventualmente, desvirtuar su derecho a la presunción de inocencia. La concesión de un permiso de residencia y de trabajo puede ser un aliciente importante para una colaboración eficaz con las autoridades policiales y judiciales competentes.

Lógicamente se aplica a personas nacionales de terceros países, es decir, a ciudadanos que no lo son de Estados de la UE, independientemente de su forma de entrada en el territorio de la Unión; por tanto, también si llegaron de manera ilegal —*vid.* art. 3—.

Se podrán conceder estos permisos a personas que hayan alcanzado la mayoría de edad en el país de la UE en que se encuentren, aunque podrá aplicarse también a menores de 18 años, en los términos en que se regule en las respectivas legislaciones nacionales.

Establece la obligación de que las autoridades competentes del país de la UE donde se encuentren esas personas interesadas en obtener los permisos de residencia informen de las distintas opciones que ofrece esta Directiva. Además, las víctimas de trata deberán poder disponer de un período de reflexión para recuperarse y desprenderse en lo posible de la influencia de los tratantes, lo que les permitirá posteriormente decidir si cooperan con las autoridades que dirigen la investigación y en qué términos. Véase, no obstante, lo dispuesto en el art. 6: el período de reflexión no creará ningún derecho de residencia en virtud de esta Directiva.

Durante ese período de reflexión, tales víctimas de trata y en situación de inmigración ilegal, nacionales de países terceros, no podrán ser expulsadas del país de la UE en el que se encuentren —art. 6 apdo. 2º—, recibirán

las ayudas necesarias, de tipo económico, sanitario y psicoterapéutico, tendrán acceso a servicios de traducción e interpretación, así como asistencia jurídica gratuita en los términos establecidos en la respectiva legislación nacional de transposición. Por supuesto, se tendrán en cuenta también sus necesidades en materia de seguridad y protección.

Las autoridades nacionales competentes evaluarán si la presencia de la víctima en el país en cuestión puede ayudar a la investigación y al correcto desarrollo de las actuaciones judiciales, si esta ha mostrado una «clara voluntad de cooperación» en la investigación y prueba de los hechos, y si efectivamente ha roto todas las relaciones con los presuntos autores de los delitos en cuestión —art. 8—.

Si se cumplen esas tres condiciones, se expedirá un permiso de residencia temporal, por al menos seis meses, que será renovable si se mantienen las condiciones antes mencionadas²¹⁸. Este permiso concede a su titular el acceso al mercado de trabajo, a la formación profesional y a la enseñanza, en los términos y condiciones que disponga la legislación del Estado UE que otorga el referido permiso.

Para conocer la aplicación que se ha hecho de esta Directiva por los Estados miembros, acudiremos al último Informe de la Comisión disponible, de 17 de octubre de 2014²¹⁹. En él se pone de relieve, a la vista de los datos entonces disponibles —aspecto este de la periodicidad de los informes de aplicación bastante mejorable...—, que la posibilidad de expedir permisos a los nacionales de terceros países a cambio de su cooperación con las autoridades está infrautilizada. Se concluye en este Informe que tal vez un permiso temporal de residencia, válido únicamente durante las investigaciones o los procedimientos penales, «puede no constituir un estímulo lo suficientemente fuerte para las personas vulnerables», pues éstas necesitan tiempo para recuperarse de la experiencia traumática antes de

218. El permiso no se renovará si las condiciones del art. 8 apdo. 2º dejan de cumplirse, o si una decisión adoptada por las autoridades competentes ha puesto fin al procedimiento pertinente. Cuando expire el permiso de residencia expedido de conformidad con esta Directiva, se aplicará la legislación de extranjería ordinaria, dispone el art. 13 de esta Directiva 2004/81/CE.

219. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0635> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la aplicación de la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes [COM(2014) 635 final de 17.10.2014].

decidirse a una cooperación formal con las autoridades policiales y judiciales. La aplicación de criterios menos estrictos en relación con la cooperación, desvincular la vigencia del permiso del tiempo de duración del procedimiento, o establecer una vigencia mínima del permiso que vaya más allá de los seis meses previstos en la Directiva, podría contribuir a la recuperación de las víctimas y propiciaría en mayor medida su cooperación —*vid.* p. 11 del referido Informe—.

Para saber cómo se ha aplicado esta Directiva UE concretamente en España²²⁰, podemos acudir a la información que nos ofrece el Gobierno de España —«Portal Migraciones»—²²¹:

Se considera un permiso de residencia y trabajo por «circunstancias excepcionales», que podrán obtener los extranjeros víctimas de trata de seres humanos y, eventualmente, sus hijos menores de edad o con discapacidad, si se encontraran en España en el momento de la identificación.

La unidad policial que identifique al extranjero víctima de trata elevará, de oficio, a instancia de parte o por orden del Delegado del Gobierno, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas, propuesta sobre concesión del referido «período de restablecimiento y reflexión» a la Delegación o Subdelegación del Gobierno de la provincia donde se hubiera realizado la identificación, que deberá resolver sobre la propuesta de concesión del período de restablecimiento y reflexión, y sobre su concreta duración, en el plazo máximo de 5 días, transcurrido el cual se considerará concedido por el tiempo solicitado en la propuesta²²².

Si se concede ese período, en la resolución se indicará su duración —al menos 90 días—, se podría suspender temporalmente el procedimiento sancionador incoado o la medida de expulsión o devolución que se hubiere acordado, y se autorizaría la estancia de la persona extranjera en España,

220. La normativa española actual sobre la materia es la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social —*vid.* art. 59 bis—, y el R.D. 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el correlativo Reglamento de extranjería —*vid.* esp. arts. 148 a 155—.

221. <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/w/38-autorizacion-de-residencia-temporal-y-trabajo-por-circunstancias-excepcionales-de-personas-extranjeras-victimas-de-trata-de-seres-humanos>

222. Si al elevarse la propuesta favorable la víctima estuviera en un Centro de Internamiento de Extranjeros, la resolución deberá producirse en el plazo máximo de 24 horas desde la recepción de la petición en la Delegación o Subdelegación del Gobierno.

junto con sus hijos menores de edad, hijos mayores con discapacidad o ascendientes en primer grado y línea directa que también se encontraran en España en el momento de identificación de la víctima, atendiendo a la situación personal de ésta y de los familiares mencionados²²³, así como su colaboración en la investigación del delito y en el enjuiciamiento.

A la víctima se le informa fehacientemente, por escrito y de forma que comprenda, de la posibilidad de solicitar autorización de residencia y trabajo para ella y sus hijos, por «circunstancias excepcionales», que se resolverá siguiendo el procedimiento administrativo previsto.

Según la normativa vigente actualmente, si se resuelve favorablemente la autorización definitiva de residencia y trabajo, ésta tendrá una vigencia de 5 años y permitirá a la víctima trabajar por cuenta ajena o propia en cualquier ocupación.

El extranjero/a víctima de trata también podrá solicitar el «retorno asistido» para él o ella y sus hijos, a su país de procedencia, sin perjuicio de que las autoridades competentes en el marco de la investigación por esos delitos pudieran determinar la necesidad de permanencia en territorio español de acuerdo con la normativa aplicable a su participación en dicha investigación o procedimiento²²⁴. Se procederá a la evaluación, previa a la partida, de los riesgos que pueden concurrir en el caso concreto y del modo de transporte adecuado; se organizará además la asistencia a la víctima e hijos en el punto de partida, durante el tránsito y ya en el destino final.

Desde el 20 de mayo de 2025, fecha en que entró en vigor el conocido como *Reglamento de Extranjería* —R.D. 1155/2024, de 19 de noviembre—, es posible en nuestro país —*vid.* art. 155— la reagrupación familiar de los hijos e hijas²²⁵ de la víctima de trata que no se encuentren en España en el momento en que la víctima se declare exenta de responsabilidad, precisamente por su colaboración con la investigación o en atención a la situación personal de la víctima. Según el art. 151 del mismo Reglamento, la autori-

223. Es preciso destacar nuevamente la importante labor que en esta materia realizan las ONGs, fundaciones, congregaciones y asociaciones de carácter no lucrativo especializadas en la acogida y protección de las víctimas de trata, que colaboran en la aplicación de los programas que desarrollan las administraciones públicas competentes. Se contiene una referencia expresa a esta cuestión en el art. 40 del citado Reglamento de extranjería, R.D. 1155/2024.

224. *Vid.* las especificaciones contenidas en art. 153 del citado Reglamento de Extranjería.

225. Menores de edad o mayores con discapacidad o que no puedan valerse por sí mismos.

dad con la que la víctima de trata estuviera colaborando en el marco de la investigación del delito o ya en el proceso penal en curso, podrá proponer al Delegado o Subdelegado del Gobierno competente «la exención de la responsabilidad de la misma en relación con la infracción del art. 53.1.a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero²²⁶», quien incluso podrá determinar de oficio tal exención de responsabilidad atendiendo a la situación personal de la víctima.

Se espera que estas novedades normativas puedan surtir efectos positivos sobre la investigación y enjuiciamiento de los delitos de trata y explotación de personas, pues los 5 años de duración del permiso de residencia y trabajo que se puede conceder a las víctimas, así como la opción de la reagrupación familiar, o bien el retorno asistido, son circunstancias que han de favorecer la colaboración de las víctimas con las autoridades, siempre y cuando, además, se pueda garantizar suficientemente su seguridad, claro está.

2.3. NORMATIVA SOBRE RECUPERACIÓN Y DECOMISO DE ACTIVOS VINCULADOS A LOS DELITOS DE TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS

2.3.1. Sobre la importancia de evitar que estos delitos resulten rentables para los explotadores —«*Crime doesn't pay*»—

El ánimo de lucro, la finalidad de obtener importantes beneficios económicos es el principal *Leitmotiv* de los grupos criminales que con frecuencia están detrás de las redes de trata y explotación de seres humanos. Las ganancias que los explotadores obtienen con estos delitos y con otros habitualmente vinculados a estos, como por ejemplo el tráfico de estupefacientes, pueden ser constantes en el tiempo y resultarán muy elevadas en su conjunto²²⁷.

226. Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Art. 53.1: Son infracciones graves: «a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente».

227. Además, como pone de relieve TORRES FERRER, la trata de seres humanos no requiere necesariamente de importantes inversiones por parte de los explotadores. El principal coste puede ser el del transporte de las víctimas, si bien en ocasiones lo sufragarán ellas mismas. El reclutamiento puede requerir tiempo para identificar y

Está claro por tanto que una de las formas más importantes y eficaces de hacer frente a la actividad de estos grupos criminales, y que también ayudará a detectarlos²²⁸, es localizar y recuperar tales beneficios económicos de la trata. Además, el posterior decomiso de estos activos de origen ilícito podrá servir también para que las autoridades competentes dispongan de medios que refuercen su eficacia en la lucha contra estos delitos y, no menos importante, podrán ser utilizados en la posterior indemnización a las víctimas²²⁹.

De otro lado, no podemos perder de vista que los enormes beneficios de las distintas actividades ilícitas de los grupos del crimen organizado se tratarán de blanquear, se buscarán formas de incorporarlos a la economía lícita, lo que puede provocar también otro tipo de delitos, por ejemplo, de corrupción²³⁰, y en definitiva acabar siendo también un auténtico problema para el Estado de Derecho²³¹.

Es por todos estos motivos que la conocida técnicamente como «averiguación, localización y recuperación de activos» es una de las herramientas esenciales en materia de política criminal en este ámbito del crimen orga-

atraer a las víctimas, pero es una fase de bajo coste en términos económicos, pues muchas víctimas están predispuestas a la migración por la situación de vulnerabilidad que padecen, aunque luego terminen siendo víctimas de explotación. También puede tener algún coste la captación por medio del «lover boy», o si se realizan pagos a los familiares de las víctimas o a otros tratantes por la cesión del control sobre la persona explotada. *Vid. más ampliamente, Trata de seres humanos como criminalidad económica..., op. cit.*, pp. 88 y ss.

228. TORRES FERRER destaca el importante papel de las investigaciones patrimoniales y financieras a la hora de proporcionar evidencias incriminatorias sobre los propios delitos de trata y sobre blanqueo de capitales. *Vid. Trata de seres humanos como criminalidad económica..., op. cit.*, pp. 846 y ss.

229. Sobre la estrecha relación entre la recuperación de activos y la futura indemnización a las víctimas, *vid.*: AGUADO-CORREA, T.: «Garantizar la indemnización de las víctimas de trata de seres humanos a través de la recuperación de activos», en *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación..., op.cit.* pp. 699 y ss., y más recientemente, TORRES FERRER, C.: *Trata de seres humanos como criminalidad económica..., op. cit.*, esp. pp. 224 y ss., pp. 804 y ss.

230. Véase más ampliamente, RODRÍGUEZ LÓPEZ, S.: *Trata de seres humanos y corrupción*, Valencia, 2022, en particular, pp. 251 y ss.: la corrupción como factor causal o facilitador de la trata; pp. 304 y ss.: la corrupción en las distintas fases de la trata —captación, transporte, explotación...—.

231. Lo explica con claridad FAGGIANI, V.: «La lucha contra la criminalidad organizada como cuestión de Estado de Derecho», *Planificación, estrategias y medios en la lucha contra el crimen organizado y en la recuperación de activos*, Garrido, F., Faggiani, V., Romero, J.J. (Coords.), Valencia, 2023, pp. 27 y ss.

nizado en general²³², y de la trata y explotación de personas en particular, tanto a nivel de la Unión europea como en los distintos Estados miembros. En definitiva, se trata de hacer efectiva la máxima de que el delito no resulte rentable: *Crime doesn't pay*²³³.

Coincidimos plenamente con la Magistrada RODRÍGUEZ-MEDEL²³⁴ cuando explica que la amenaza de muchos años de prisión no será suficiente

232. Como puede suponer el lector, la bibliografía sobre la materia es abundantísima y casi inabarcable, por lo que reduciremos las citas a lo imprescindible; no obstante, por diversas razones, consideramos muy recomendable la consulta de estos trabajos: GONZÁLEZ CANO, M.^a I.: *El decomiso como instrumento de la cooperación judicial en la Unión Europea y su incorporación al proceso penal español*, Valencia, 2016; RODRÍGUEZ GARCÍA, N.: *El decomiso de activos ilícitos*, Cizur Menor, 2017; GASCÓN INCHAUSTI, F.: «El nuevo proceso para el decomiso autónomo de los bienes y productos del delito», en Fuentes Soriano, O. (Dir.), *El proceso penal. Cuestiones fundamentales*, Valencia, 2017, pp. 469-492; BERDUGO, I. / RODRÍGUEZ-GARCÍA, N. (Eds.): *Decomiso y recuperación de activos «Crime doesn't pay»*, Valencia, 2020; AGUADO-CORREA, T.: «Embargo y decomiso en la propuesta de directiva sobre recuperación y decomiso de activos: garantizar que el delito no resulte provechoso a costa de las garantías», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 25-34, 2023, pp. 1-49; CARRILLO DEL TESO, A.: *Decomiso y recuperación de activos en el sistema penal español*, Valencia, 2018; FARTO PIAY, T.: *El proceso de decomiso autónomo*, Valencia, 2021; GARRIDO CARRILLO, F.J.: *El decomiso. Innovaciones, deficiencias y limitaciones en su regulación sustantiva y procesal*, Madrid, 2019; del mismo autor, «Límites a una política de decomiso total en la lucha contra la delincuencia organizada. Derechos y garantías procesales en el sistema de indicios y en la inversión de la carga de la prueba», en Garrido Carrillo, F. (Dir.): *Retos en la lucha contra la delincuencia organizada*, Cizur Menor, 2021, pp. 49-84, del mismo autor: «Deficiencias y contradicciones del decomiso de terceros en la lucha contra el crimen organizado», en Garrido Carrillo, F. (Dir.), *Respuesta institucional y normativa al crimen organizado*, Cizur Menor, 2022, pp. 343-380, y del mismo autor «Cuestiones pendientes sobre el decomiso ocho años después. La propuesta de Directiva sobre recuperación y decomiso de activos», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2023, pp. 311-380; PILLADO GONZÁLEZ, E.: «Protección procesal del tercero afectado por el decomiso», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2023, pp. 384 y ss.; URIARTE VALIENTE, L.: «La intervención en el proceso penal de terceros afectados por el decomiso, a propósito de la STJUE de 21 de octubre de 2021», *Diario La Ley*, núm. 1004, 2022, pp. 1 y ss.; CORRAL ESCÁRIZ, V.: *La localización de bienes en la UE y su aplicación en España. Fase clave de la recuperación de activos procedentes del delito*, Valencia, 2023.

233. Al menos desde el año 2008 las instituciones UE elaboran documentos conteniendo prioridades estratégicas sobre la materia. Véase por ejemplo la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo precisamente titulada: «*Proceeds of organised crime. Ensuring that Crime does not pay*», COM (2008) 766 final, accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0766>

234. En el prólogo a la monografía de CORRAL ESCÁRIZ, *vid.* cita en nota anterior, pp. 23 y 24.

para disuadir a los delincuentes de participar en unas muy lucrativas actividades delictivas. Lo único que en realidad puede evitar que una persona haga del crimen organizado una forma de vida es la certeza de que no conservará ninguno de los bienes que haya conseguido por sus actividades ilícitas, ni siquiera cuando trate de ocultarlos en paraísos fiscales, cuando los ponga a nombre de terceros o pretenda transformarlos en otros bienes distintos.

Es fundamental, por tanto, que la investigación patrimonial comience al mismo tiempo que la investigación del delito principal, el que está en el origen de los beneficios ilícitos, bien por iniciativa del propio cuerpo policial que investiga o a requerimiento de autoridad judicial o fiscal, y que se sigan desarrollando paralelamente ambas investigaciones, de manera que la información que se vaya obteniendo en un ámbito pueda servir en el otro. En todo caso, si no se pudieran iniciar simultáneamente ambas investigaciones, ha de asegurarse que la patrimonial comience, como muy tarde, cuando se produzcan detenciones de sospechosos o entradas y registros que permitan identificar y localizar bienes o activos financieros de los investigados, de su entorno o de testaferros, para que se puedan adoptar inmediatamente medidas cautelares de aseguramiento de los mismos²³⁵.

Destacaremos algunas cifras interesantes contenidas en el *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Recuperación y decomiso de activos: garantizar que el delito no resulte provechoso»*²³⁶. Aunque el documento es de fecha 2 de junio de 2020, los datos que allí se contienen siguen siendo muy significativos.

Según Europol, en Europa se investigan más de 5.000 grupos de criminalidad organizada, que generan unos beneficios que rondan los 110.000 millones de euros anuales. Se estima que solo se embarga en torno al 2 % de los productos del delito, y únicamente se decomisa un 1 %. Esto permite a esos grupos invertir en expandir sus actividades delictivas, al tiempo que se van infiltrando en la economía legal, que es un *modus operandi* habitual.

De otro lado, según puede leerse en el último *Informe de Europol sobre crimen organizado, SOCTA 2025*²³⁷, una de las principales características actuales

235. Así lo destaca la Magistrada DELGADO ECHEVARRÍA, C.: «Dificultades que se suscitan en la práctica judicial...», *op. cit.*, pp. 921 y ss.

236. COM/2020/217final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0217>

237. Serious and Organised Crime Threat Assessment —SOCTA—: *The changing DNA of serious and organised crime*, EUROPOL, Luxemburgo, 2025. Documento accesi-

de los delitos de trata de seres humanos, además de la creciente «dimensión online» de la captación y explotación de las víctimas, es el hecho de que las redes criminales canalizan y transfieren sus beneficios económicos electrónicamente, haciendo uso también, por supuesto, de las criptomonedas o criptoactivos²³⁸. Todo ello complica notablemente la localización y decomiso de esos bienes, dificultades que el legislador de la UE, y sus correlativos en los Estados miembros, tratan de salvar con la aprobación de nuevas normas que pretenden ser más eficaces, corrigiendo carencias y deficiencias que se van detectando y atacando las nuevas formas de ocultación y blanqueo de los beneficios económicos de la trata y explotación de seres humanos.

Nos ocuparemos a continuación de las principales normas vigentes en la Unión sobre la materia.

2.3.2. Directiva 2014/42/UE, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea. La necesidad de su reforma

Esta Directiva²³⁹ supuso en su día un importante avance en materia de detección, localización, embargo, administración y decomiso del producto del delito, así como en cooperación internacional eficaz para la recuperación de activos. Los procedimientos de decomiso estaban infrautilizados en los Estados miembros, por lo que la adopción de una serie de normas mínimas que superaran la legislación UE vigente hasta entonces, y que aproximara los regímenes nacionales sobre embargo y decomiso, parecía fundamental para mejorar la confianza mutua entre autoridades, así como la propia cooperación transfronteriza eficaz, ya que ese decomiso se veía frecuentemente obstaculizado por las diferencias entre las distintas legislaciones de los Estados miembros.

También se aclaró el concepto de «producto del delito», que incluía el producto directo y también las ventajas económicas indirectas, incluida la

ble en: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf>

Vid. esp. pp. 48 y ss., las conclusiones en relación con *Trafficking in human beings*, en particular con fines de explotación sexual o laboral.

238. Sobre este particular, *vid.* el trabajo de NAVAS BLÁNQUEZ, J.J.: «El embargo y decomiso de criptomonedas en el Espacio Judicial Europeo», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2023, pp. 349-383.

239. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042>

posterior reinversión, transformación o mezcla del producto directo con otros bienes.

Se regularon los aspectos esenciales del embargo —art. 7—, del decomiso general y del decomiso de bienes de valor equivalente —art. 4—, el decomiso ampliado —art. 5— y el decomiso de bienes de terceros —art. 6—.

Se incluyó también un precepto dedicado a las «Garantías» para que los afectados por todas esas medidas tuvieran derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo para preservar sus derechos —*vid.* art. 8—.

No nos detendremos ahora en explicar todas y cada una de estas cuestiones, pues esta Directiva ha sido sustituida, completada y ampliada, por la Directiva UE 2024/1260, que abordaremos a continuación y que tendrá que estar transpuesta a más tardar el 23 de noviembre de 2026. Por tanto, centraremos nuestro análisis en esta última norma UE, que pretende mejorar y reforzar todo lo relativo a la recuperación y decomiso de activos derivados, directa o indirectamente, de actividades delictivas graves.

En todo caso, sí conviene destacar algunos de los extremos puestos de relieve en el citado *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. «Recuperación y decomiso de activos: garantizar que el delito no resulte provechoso»*²⁴⁰, ya que entonces —2.6.2020— se evidenciaron los principales problemas y aspectos que debían ser mejorados con la nueva regulación en ciernes. En definitiva, se concluyó que había un considerable margen de mejora en relación con los siguientes aspectos.

Se apreciaron divergencias significativas en cuanto al alcance y diseño de las medidas de decomiso no basado en condena. La mayoría de los Estados miembros fueron más allá de los requisitos mínimos del art. 4.2 de la Directiva de 2014, por lo que se entendió que podía ser ventajoso reformar esta figura y adoptar regímenes «más ambiciosos y sólidos», que cumplieran también con el necesario respeto a los derechos fundamentales.

Era necesario mejorar la regulación sobre la administración de los activos embargados, introducir disposiciones sobre enajenación de activos, incluida la reutilización social de activos decomisados, y se consideraba fundamental establecer normas sobre la indemnización a las víctimas, precisamente en relación con el embargo y decomiso de bienes vinculados a los hechos delictivos.

240. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0217>

También se concluyó que el número de solicitudes de localización y seguimiento de activos crecía notablemente, por lo que se tenía que poder procesar toda esa información de manera adecuada.

Era preciso reforzar las capacidades de actuación de los Organismos de Recuperación de Activos en los siguientes ámbitos: acceso rápido a los datos necesarios; intercambio seguro de información a través de SIENA²⁴¹; mejora de las competencias de esos organismos en materia de embargos urgentes y seguimiento de activos tras condena penal firme; establecimiento de plazos de respuesta fijos y estrictos a las solicitudes de una contraparte.

En definitiva, en el referido *Informe de la Comisión* se concluyó que se podía mejorar la armonización de los regímenes de recuperación de activos en la UE, revisando esta Directiva 2014/42/UE y la Decisión 2007/845/JAI, pues la capacidad de embargar y decomisar activos ilícitos depende directamente de la capacidad de localizarlos e identificarlos. Por tanto, era necesario modernizar la legislación UE sobre la materia y aumentar las facultades de las autoridades competentes para garantizar que el delito no resulte provechoso.

Esos son los fines que se quisieron alcanzar con la aprobación de la Directiva UE 2024/1260, sobre recuperación y decomiso de activos, de la que nos ocuparemos a continuación.

2.3.3. Directiva (UE) 2024/1260, sobre recuperación y decomiso de activos

Esta Directiva de 2024²⁴² vendrá a sustituir a la *Decisión Marco 2005/212/JAI, del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito*; a la *Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito*; y a su antecedente más inmediato, que es la antes abordada *Directiva*

241. *Secure Information Exchange Network Application*. La Red SIENA de Europol es un sistema que permite el intercambio rápido y seguro de información en relación con la delincuencia, y que también utilizan los Organismos de Recuperación de Activos. <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>

242. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401260

2014/42/UE, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea²⁴³.

Deberá estar transpuesta en los ordenamientos nacionales de los Estados miembros antes del 23 de noviembre de 2026, salvo en Dinamarca e Irlanda, que no participan en la adopción de esta Directiva y, por tanto, no están vinculados por ella.

Nos referiremos a continuación a los aspectos más relevantes de este novedoso instrumento normativo, que está llamado a tener gran repercusión, también en la lucha eficaz contra la trata, atacando los enormes beneficios económicos que generan estas actividades delictivas, habitualmente con implicaciones transfronterizas.

El objetivo o finalidad de esta Directiva es la armonización legislativa, el establecimiento de las normas mínimas que han de operar en los Estados de la Unión en relación con el seguimiento e identificación, el embargo, el decomiso y la gestión eficaz de los instrumentos y productos del delito, en el «marco de un procedimiento en materia penal»²⁴⁴; en general, de los bienes derivados de las actividades delictivas o, en sentido más amplio —según veremos *infra*—, de los bienes vinculados a la trama criminal.

Como puede leerse en el propio *Considerando* 3º de esta Directiva, tratar de privar a los delincuentes de los beneficios ilícitos es esencial para difi-

243. AGUADO-CORREA valora positivamente que se actualice la normativa sobre recuperación y decomiso de activos, «a la vista del estrepitoso fracaso de la estrategia europea» en la materia. La nueva regulación en una sola norma de todas las fases de recuperación de activos supone un gran avance al acabar con la actual dispersión normativa, «pudiendo contribuir así a mejorar la ridícula tasa de recuperación de activos en los respectivos Estados miembros». *Vid.* más ampliamente su trabajo «Embargo y decomiso en la propuesta de directiva...», *op. cit.*, p. 45. Por su parte, el Fiscal portugués ALVES COSTA concluye su estudio sobre esta norma afirmando, entre otros extremos, que se establecen normas claras sobre localización de bienes, se consagran nuevos poderes para la localización y embargo de bienes, se establece un modelo de gestión eficaz de los bienes aprehendidos e impone a los Estados la adopción de una estrategia nacional de recuperación de bienes. *Vid.* más ampliamente su trabajo: «A (nova) Directiva sobre recuperação e perda de bens: novo caminho para afirmar «o crime nao compesa?», *Revista de Estudos Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 326-345.

244. Concepto autónomo del Derecho de la Unión cuyo uso en la nueva Directiva 2024/1260 permitirá favorecer el reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo y decomiso, al utilizar el mismo concepto autónomo del Derecho UE que se emplea en el Reglamento 2018/1805, sobre reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo y decomiso. Así lo ha puesto de relieve AGUADO-CORREA, *op. et loc. supra cit.*

cultar sus actividades e impedir que sus organizaciones se infiltren en las economías lícitas²⁴⁵.

De otro lado, un sistema eficaz de recuperación de activos redundará también en una más satisfactoria restitución de sus bienes a las víctimas, en una más satisfactoria reparación e indemnización de los daños sufridos por estas.

El antes referido marco jurídico vigente, que se verá reemplazado por esta nueva Directiva 2024/1260, no ha alcanzado suficientemente el objetivo pretendido de luchar contra la delincuencia organizada mediante la recuperación de sus beneficios, por lo que se consideró que debía actualizarse la normativa europea en esta materia, a fin de reforzar la capacidad de las autoridades competentes para privar a los delincuentes de los productos de sus actividades ilícitas.

De otro lado, también se pretende con esta norma de la UE de armonización en materia procesal y penal facilitar la cooperación transfronteriza, pues la delincuencia organizada actúa de manera global, por lo que, si los activos se pueden mover fácilmente a través de las fronteras, deben reforzarse también las acciones de cooperación internacional entre las autoridades competentes en la materia.

Antes de abordar las concretas medidas previstas en esta Directiva, es preciso fijarse en el alcance de algunas de las definiciones contenidas en su art. 3, así como en los correlativos *Considerandos* explicativos.

Por «producto» del delito se ha de entender «cualquier ventaja económica derivada, directa o indirectamente, de una infracción penal, que puede consistir en cualquier tipo de bien e incluye cualquier reinversión o transformación posterior del producto directo, así como cualesquiera beneficios cuantificables»²⁴⁶.

Han de considerarse «bienes» los de cualquier tipo, ya sean materiales o inmateriales, muebles o inmuebles, «incluidos los criptoactivos», así

245. Como reiteradamente ha destacado V. FAGGIANI, el crimen organizado puede llegar a afectar al correcto funcionamiento de las instituciones e incluso al núcleo de los propios Estados democráticos y de derecho. *Vid.* entre otros su trabajo «La lucha contra la criminalidad organizada como cuestión de Estado de Derecho», *op. cit.*, pp. 27 y ss.

246. Destaca el *Considerando 13º* que el producto del delito debe abarcar también todos los beneficios indirectos, incluida la posterior reinversión o transformación del producto directo, así como los bienes que hayan sido «entremezclados» con bienes adquiridos legítimamente, «hasta el valor estimado del producto entremezclado».

como los documentos o instrumentos jurídicos que acreditan el título o derecho que se tiene sobre esos bienes.

Por «instrumento del delito» se entenderá cualquier bien utilizado o destinado a utilizarse de cualquier forma, total o parcialmente, para cometer una infracción penal.

Como puede verse, se establecen unas definiciones muy amplias de «producto», «bienes» o «instrumentos» del delito que pueden ser objeto de embargo y decomiso, incluidos los bienes que podrían ser transformados o transferidos para ocultar su origen ilícito.

Esta Directiva 2024/1260 distingue en su articulado, por un lado, el seguimiento e identificación de activos —arts. 4 a 10—, y por otro, el posterior embargo y decomiso de esos bienes —arts. 11 a 19—.

Comenzando por los primeros, está claro que una certera y rápida identificación de los bienes, unido al posterior seguimiento de los mismos, en una fase temprana de la investigación penal es fundamental para poder luego decomisar esos bienes, productos o instrumentos del delito, incluso cuando están localizados en otras jurisdicciones, y para cuyo seguimiento y localización será necesaria la cooperación transfronteriza.

En consecuencia, el art. 4 exige a los Estados miembros que adopten medidas que permitan ese rápido seguimiento e identificación de los bienes que podrían llegar a ser embargados o decomisados en el curso del correspondiente proceso penal. Para ello, las respectivas autoridades nacionales deberán llevar a cabo «inmediatamente» investigaciones de seguimiento de activos, en cuanto se inicie una investigación en relación con una infracción penal «que pueda generar un beneficio económico sustancial», cosa que es posible que suceda en muchas de las investigaciones sobre delitos de trata. No obstante, los Estados miembros pueden limitar el ámbito de esas investigaciones de seguimiento de activos a los delitos cometidos en el marco de una organización delictiva, concluye el art. 4.

Un papel muy relevante en esta materia están llamados a desempeñar —y de hecho ya lo desempeñan— los llamados «Organismos de recuperación de activos»²⁴⁷. Según el art. 5, han de facilitar la cooperación transfronteriza en relación con las investigaciones de seguimiento de activos.

247. Por lo que respecta a la ORGA española —Oficina de Recuperación y Gestión de Activos— las últimas estadísticas que tenemos —año 2022— arrojan algunos datos

A raíz de una petición de las autoridades nacionales competentes basadas en indicios y motivos razonables para creer que se han cometido infracciones penales, los referidos Organismos seguirán e identificarán los bienes; sin perjuicio, lógicamente, de que se observen los requisitos y garantías procesales que se puedan establecer en los respectivos ordenamientos nacionales, incluidas las normas sobre incoación de un proceso penal o, en su caso, el requisito de obtención de una autorización judicial, específica el *Considerando* 15º.

Evidentemente, para que estos Organismos puedan desempeñar plenamente sus funciones, los Estados miembros deberán garantizar que tendrán acceso a la información a que se refiere el art. 6, si fuere necesario para el seguimiento e identificación de bienes, instrumentos o productos del delito. Se trata de información almacenada en bases de datos o en registros centralizados o interconectados, gestionados por autoridades públicas: registros inmobiliarios, de la propiedad y catastrales, de ciudadanía, de vehículos a motor, aeronaves y embarcaciones, registros mercantiles, de cuentas bancarias, datos fiscales, sobre hipotecas y préstamos, divisas y cambios de moneda, información sobre valores, transferencias transfronterizas, cuentas de criptoactivos, sistemas de información de visados, de entradas y salidas del país, etc.

Algunas de estas peticiones de datos requerirán de la correspondiente solicitud motivada y se podrá denegar la respuesta si peligrase otra investigación en curso o si fueran desproporcionadas, o incluso si esa información se obtuvo a través de otro Estado y no se tiene el consentimiento de éste para una nueva transmisión de la información al Estado requirente.

El art. 7 añade algunas condiciones para el acceso a esa información por parte de los «Organismos de recuperación de activos»: el acceso se realizará «caso por caso», solo si es necesario y proporcionado para los fines enunciados en el art. 5 y por parte del personal autorizado para la

significativos: se finalizaron 512 expedientes, de un acumulado de 2.682; ese año se localizaron a efectos de embargo o decomiso 6.023 bienes; se recibieron 22 solicitudes de ORGAs extranjeras; se ingresó un total de 34.115.286'50 euros en ese año 2022; en criptomonedas, 55.885 euros. Los principales delitos por los que se iniciaron expedientes en la ORGA española fueron los siguientes: delitos contra la salud pública, blanqueo de capitales y delincuencia organizada. En materia de prostitución y explotación sexual se abrieron solo 5 expedientes. Más información en:

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/OficinaRecuperacion/Documents/Datos-estadisticos-año-2022.pdf>

consulta, que guardará la oportuna confidencialidad y secreto profesional y respetará todo el acervo UE en materia de protección de datos.

Además, tales Organismos intercambiarán entre sí la información que pudieran necesitar, también caso por caso, especificando el objeto de la petición, los motivos, el procedimiento en curso, la infracción penal que se persigue, detalles sobre los bienes buscados y las personas implicadas.

El traslado de información entre estos Organismos se llevará a cabo preferiblemente por medio de la red segura SIENA²⁴⁸, gestionada por Europol, y en plazos muy breves, según dispone el art. 10: lo antes posible y, en cualquier caso, en siete días naturales o en ocho horas/tres días si son solicitudes urgentes, dependiendo de dónde se encuentre almacenada la información requerida.

Debemos fijarnos también en lo previsto en el Capítulo VII de esta Directiva 2024/1260, relativo a la cooperación entre organismos de recuperación de activos y organismos de gestión de activos, y de estos con Europol. Se formará una red de cooperación entre ellos a fin de aplicar esta Directiva lo mejor posible y de intercambiar «buenas prácticas» en la materia. También cooperarán con la Fiscalía europea, con Eurojust, con Europol o con la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo y Financiación del Terrorismo, cuando sea pertinente para identificar bienes a embargar y decomisar, para facilitar la efectividad de las órdenes judiciales en la materia, así como para una mejor gestión de los activos embargados o decomisados.

Los Estados miembros deberán garantizar también que estos organismos de recuperación de activos cooperarán en la mayor medida posible y en el marco jurídico internacional con sus homólogos de terceros países.

Por lo que respecta ya al embargo y decomiso, éstos se regulan en los arts. 11 a 19 de la Directiva que nos ocupa, en los siguientes términos que resumimos a continuación.

El embargo de bienes, tal y como lo conocemos, es una medida cautelar acordada por resolución motivada de la autoridad competente, que tiene por finalidad preservar los bienes y garantizar la efectividad de un posible decomiso futuro de los mismos.

248. Excepcionalmente se podrán usar otros canales seguros si la urgencia del asunto lo requiere, o bien cuando intervengan terceros Estados u organismos internacionales que no tienen acceso a SIENA.

Con el objeto de evitar la pérdida, ocultamiento o destrucción de los bienes, será posible la adopción de «medidas inmediatas», con validez temporal limitada, que preservarán los bienes hasta que se pueda dictar una resolución de decomiso.

Sin perjuicio de las competencias que pudieran tener atribuidas otras autoridades²⁴⁹, los Estados miembros deberán permitir que los referidos «Organismos de recuperación de activos» adopten esas «medidas inmediatas» —órdenes— cuando exista un riesgo inminente de desaparición de los bienes que tales Organismos hayan seguido e identificado en el desempeño de sus funciones²⁵⁰. En todo caso, la validez de dicha medida no podrá exceder de los siete días hábiles —*vid.* apdo. 3º, art. 11—.

Como todas las medidas cautelares, y teniendo en cuenta las limitaciones de los derechos de quienes las padecen, las resoluciones de embargo estarán en vigor solo el tiempo necesario para conservar los bienes con vistas a un posible decomiso ulterior. Si no se llegara a dar la orden de decomisar, los bienes se liberarán «sin dilación indebida», conforme a las condiciones y normas procesales que determine el correspondiente Derecho nacional.

Por su parte, el decomiso conllevará ya la privación definitiva de los bienes. El art. 12 de esta Directiva obliga a los Estados miembros a que adopten las medidas necesarias para que se pueda realizar ese decomiso, total o parcial, de los concretos instrumentos y los productos derivados de una infracción penal, previa sentencia condenatoria firme; resolución condenatoria esta que también podrá ser el resultado de un procedimiento en ausencia del acusado —*vid.* apdo. 1º, art. 12—.

249. Sobre la posibilidad de que en España el Ministerio Fiscal pueda acordar esas «medidas inmediatas», sin perjuicio de ulterior ratificación judicial, teniendo en cuenta que coordina la identificación de activos patrimoniales como autoridad de ejecución de las «órdenes europeas de investigación» en nuestro país, *vid.* la *Memoria de la Fiscalía General del Estado* del año 2024, especialmente apdo. 4.1.1.

Documento accesible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/capitulo_VI/cap_VI_4_1.html

250. Concretamente en el *Considerando* 23º se pone el ejemplo de los supuestos en que un Organismo de recuperación de activos, a raíz de una solicitud de su homólogo en otro Estado, ha seguido e identificado bienes que podrían desaparecer muy rápidamente, como los criptoactivos. Deben poder preservar esos activos hasta que se pueda dictar la correspondiente resolución europea de embargo conforme al Reglamento (UE) 2018/1805, de 14 de noviembre de 2018, sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso.

Además, los Estados miembros deberán adoptar las medidas que hagan posible proceder al decomiso de bienes *cuyo valor corresponda* a los instrumentos o productos derivados de una infracción penal, previa sentencia condenatoria firme, también si fue dictada en ausencia. Este decomiso al que se refiere el apdo. 2º del mismo art. 12, también llamado «*decomiso de bienes de valor equivalente*»²⁵¹ a los instrumentos y productos de un delito, podrá ser subsidiario o alternativo al mencionado anteriormente, según lo concrete el Derecho nacional, y también podrá ser subsidiario o alternativo al decomiso del apartado 1º del mismo art. 12; es decir, cuando no fuera posible decomisar los instrumentos o productos del delito o estos fueran insuficientes.

En todo caso, hay que tener muy en cuenta que los bienes embargados pueden ser también elementos probatorios, o puede suceder que se tengan que restituir posteriormente a la víctima por ser ésta su legítima propietaria, o es posible que sirvan también como garantía de una indemnización de daños y perjuicios consecuencia del delito. Todas esas circunstancias deberán ser consideradas en cada caso por las respectivas autoridades competentes.

Al «*decomiso de bienes de terceros*» se refiere el art. 13 de esta Directiva 2024/1260²⁵², y entrará en juego cuando la persona sospechosa o acusada carezca de bienes suficientes que puedan decomisarse. Así, los Estados miembros deberán adoptar también las medidas necesarias para que se puedan decomisar los productos del delito, u otros bienes de valor equivalente, cuando directa o indirectamente —mediante un intermediario— hayan sido *transferidos a terceros* por una persona sospechosa o acusada, o hayan sido adquiridos por terceros de una persona sospechosa o acusada.

Tal forma de decomiso, que podrá afectar a personas físicas y/o jurídicas, será posible cuando un órgano jurisdiccional nacional haya determinado, basándose en los hechos y circunstancias concretas de cada caso «que los terceros en cuestión tenían o debían haber tenido conocimiento de que el objetivo de la transferencia o adquisición era evitar el decomiso».

251. *Vid. Considerando 26º.*

252. El art. 6 de la Directiva 2014/42/UE reguló por vez primera en el marco de la Unión el decomiso de bienes de terceros. España lo incorporó al Código Penal en el art. 127 *quater*, exigiendo que el tercero tuviera o hubiera podido tener conocimiento de que el objetivo de la transferencia o adquisición era, precisamente, evitar el decomiso de esos bienes, efectos y ganancias —no incluye los instrumentos—.

En el propio art. 13 se mencionan también como hechos y circunstancias que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano jurisdiccional al decidir sobre este decomiso de bienes de terceros, los siguientes: que la transferencia o adquisición de los bienes se haya realizado gratuitamente o a cambio de un importe claramente desproporcionado con respecto al valor de mercado de los bienes; o que se hayan transferido a personas estrechamente relacionadas con los sospechosos o acusados y esos bienes hayan permanecido al mismo tiempo bajo el control efectivo de estos —v. gr.: a miembros de la familia, a personas jurídicas de cuyos órganos de administración o gestión forma parte las personas sospechosas o acusadas, o algún familiar—.

No obstante, tales medidas no perjudicarán los derechos de terceros de buena fe, concluye este precepto. Explica sobre este particular el *Considerando 28º in fine* que los terceros tendrán derecho a ser oídos y a reclamar la propiedad de los bienes en cuestión que fueran decomisados.

Otra modalidad de decomiso que deberán regular los Estados miembros es el llamado «*decomiso ampliado*», al que se refiere el art. 14 de esta Directiva 2024/1260²⁵³. Según dicho precepto, se podrán decomisar total o parcialmente, tras la resolución penal condenatoria, no solo los bienes asociados al delito, o sus productos e instrumentos, sino también bienes adicionales pertenecientes a esa persona condenada por una infracción penal, cuando el delito cometido²⁵⁴ pueda dar lugar de forma directa o indirecta a un beneficio económico y el órgano jurisdiccional nacional haya resuelto que *los bienes en cuestión proceden de comportamientos delictivos*, «sin necesidad de una sentencia condenatoria por tales comportamientos delictivos»²⁵⁵.

Para decidir si se da ese supuesto, se tendrán en cuenta todas las circunstancias del caso, los hechos específicos y las pruebas disponibles. Se menciona a modo de ejemplo en el propio art. 14, como posible base de la presunción de procedencia de los bienes de comportamientos delictivos,

253. Ya regulado en el apdo. 1º del art. 127 *bis* de nuestro Código Penal.

254. Que incluirán al menos los delitos graves que se mencionan en el art. 2, apdos. 1º a 3º, cuando dichas infracciones lleven aparejada una pena privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años, según especifica el apdo. 3º del art. 14. Se abarcarían pues los delitos de trata y explotación de seres humanos.

255. Esta frase entrecomillada no aparece en el tenor del art. 14; es una especificación contenida en el *Considerando 29º* en relación con el decomiso ampliado.

que el valor de los mismos no guarde proporción con los ingresos lícitos de la persona condenada.

Añade el *Considerando* 29º que el comportamiento delictivo en cuestión podrá ser cualquier tipo de delito, y «no es necesario probar las distintas infracciones penales, pero el órgano jurisdiccional debe resolver que los bienes en cuestión proceden de tales comportamientos delictivos». Así, el órgano jurisdiccional examinará las circunstancias específicas del caso, los datos y pruebas que pudieran servir de fundamento al decomiso ampliado. Incluso —*vid.* el referido *Considerando*—, los Estados miembros pueden establecer plazos para considerar que, efectivamente, los bienes proceden de esos comportamientos delictivos.

Si seguimos avanzando en el articulado de la Directiva, en el art. 15 encontramos el «*decomiso no basado en sentencia condenatoria*»²⁵⁶. Será aquel que, cuando se den ciertas condiciones establecidas en la norma, permita el decomiso de instrumentos, productos o bienes derivados de un delito, o productos o bienes transferidos a terceros, en los casos en que se hayan incoado procesos penales que no hayan podido continuar su tramitación debido a una o más de estas circunstancias: enfermedad, fuga o fallecimiento de la persona sospechosa o acusada; el plazo de prescripción de la infracción penal correspondiente establecido por el Derecho nacional es inferior a quince años y este hubiera expirado después de la incoación del proceso penal.

Especifica el apdo. 2º de este art. 15 que el decomiso sin sentencia condenatoria previa se limitará a los casos en que, de no haberse dado las circunstancias antes referidas, el proceso penal correspondiente habría podido concluir con una condena penal, al menos en relación con los delitos que puedan dar lugar, directa o indirectamente, a un beneficio económico sustancial, y siempre y cuando el órgano jurisdiccional nacional haya resuelto que los instrumentos, productos o bienes que deban decomisarse «proceden de la infracción penal en cuestión o están directa o indirectamente relacionados con esta».

Es preciso llamar la atención aquí también sobre una aclaración o complemento a este art. 15 que encontramos en el *Considerando* 30º: debe recordarse que organismos internacionales han señalado el potencial del decomiso en ausencia de condena para abordar los obstáculos que se plan-

256. Destaca AGUADO-CORREA que esta fue la modalidad de decomiso más cuestionada y controvertida de las incluidas en su día ya en la Directiva 2014/42/UE —*vid.* apdo. 2º del art. 4—. *Op. supra cit.* p. 27.

tean a la hora de decomisar beneficios ilícitos como consecuencia de haberse aplicado normas nacionales sobre inmunidad o amnistía.

Un paso más en materia de decomiso se contiene en el art. 16, referido al novedoso «*decomiso de patrimonio no explicado vinculado a comportamientos delictivos*»²⁵⁷, en los siguientes términos: en los casos en que, de conformidad con el Derecho nacional, no puedan aplicarse las medidas de decomiso ya expuestas —es decir, las previstas en los arts. 12 a 15—, se podrán decomisar bienes identificados en el contexto de una investigación en relación con una infracción penal, siempre que el órgano jurisdiccional nacional haya resuelto que «proceden de comportamientos delictivos *en el marco de una organización delictiva* y que tales comportamientos pueden dar lugar, directa o indirectamente, a un *beneficio económico sustancial*». El *Considerando* 32º dice expresamente que se podrán decomisar «atendiendo a *indicios* de que los bienes podrían proceder de un comportamiento delictivo (...) cometidos en el marco de una organización delictiva (...)».

Al decidir si se decomisarán esos bienes de origen «no explicado», se tendrán en cuenta todas las circunstancias del caso, incluidas pruebas disponibles, así como los hechos concretos que puedan fundamentar el decomiso, como, por ejemplo, los mencionados en el apdo. 2º de este mismo art. 16: valor de los bienes muy desproporcionado respecto de los ingresos lícitos de la persona afectada; bienes que no tienen procedencia lícita verosímil; la persona afectada por el decomiso está vinculada a su vez a personas ligadas a una organización delictiva²⁵⁸.

257. Esta figura es nueva en la Directiva 2024/1260, no se contempla en la Directiva 2014/42/UE. Algunos analistas afirman que se trata de una institución de cierre del sistema; así FARTO PIAY, T.: *El proceso de decomiso autónomo...*, *op. cit.*, p. 17. No obstante, esta calificada como «medida estrella» de la Directiva, ha sido objeto de severas críticas, pues si bien es cierto que pretende garantizar que el delito no resulte rentable, puede ser una medida desproporcionada y suponer un menoscabo de los derechos de las personas afectadas, ya que la conexión de los activos decomisados con el comportamiento delictivo queda totalmente diluida. De hecho, AGUADO-CORREA, «Embargo y decomiso...», *op. cit.*, p. 33, lo califica de «decomiso por descarte» del resto de modalidades de decomiso que se regulan en esta Directiva; *vid.* también pp. 34 y 46 *op. supra cit.*, donde la autora se muestra particularmente crítica con la figura del decomiso del patrimonio no explicado, concluyendo que en este punto la UE ha seguido la máxima «más vale que sobre que falte», y no precisamente en relación con las garantías. Concluye AGUADO-CORREA que «no todo vale para garantizar que el delito no resulte provechoso»; *vid.* más ampliamente sus argumentos en *op. supra cit.*, p. 47.

258. El *Considerando* 34º añade, como circunstancias a tener en cuenta, la concreta situación en la que se encontró el bien o indicios de participación en actividades delictivas; a evaluar siempre «caso por caso».

Según se ha expuesto *supra*, establece también en este precepto la Directiva que con estos decomisos no se perjudicarán derechos de terceros de buena fe. Además, las infracciones cometidas han de ser ciertos delitos graves, que lleven aparejadas penas privativas de libertad de un máximo de al menos cuatro años.

De la lectura del art. 16 y del correspondiente *Considerando* 32º se deduce que el legislador de la UE tiene en mente que esta modalidad de decomiso solo se podrá acordar cuando se trate de hechos delictivos que alcanzan un umbral de notable gravedad, que han producido elevados beneficios económicos, incluso de forma periódica, y que se han cometido en el marco de organizaciones criminales. Como es sabido, estas circunstancias suelen concurrir en los delitos de trata y explotación de seres humanos que nos ocupan.

Partiendo de que las modalidades de decomiso reguladas en los arts. 13, 14 y 15 ya plantean algunas dudas y objeciones importantes en relación con su fundamentación y con las garantías de los afectados²⁵⁹, el últimamente referido «*decomiso del patrimonio no explicado*» provoca aún más interrogantes y críticas²⁶⁰, así como razonables recelos por parte de las autoridades nacionales competentes que habrán de regular con suficiente detalle la correspondiente transposición y aplicar después esta concreta modalidad de decomiso. El legislador de la UE es bien consciente de estas dificultades y por ello incorpora en los *Considerandos* 33.º y siguientes algunas precisiones que deberán ser tenidas en cuenta.

En primer lugar, se indica que, cuando las autoridades nacionales tengan que aplicar las respectivas normas de transposición de esta Directiva, podrán optar por no ordenar o no ejecutar el «*decomiso de patrimonio no explicado*» cuando la aplicación de esa normativa fuera «manifiestamente irrazonable o desproporcionada». Además, los Estados podrán fijar un plazo durante el que pueda considerarse que los bienes proceden de tal comportamiento delictivo. En todo caso, los Estados miembros «deben garantizar el respeto de los derechos procesales adecuados de la persona afectada», así como los derechos de terceros de buena fe.

Además, el *Considerando* 34º aclara que, si bien no debe ser requisito previo para este decomiso de patrimonio no explicado la prueba de los

259. Vid. las que se planten en los *supra* citados trabajos de AGUADO-CORREA, FARTO PIAY y ALVES COSTA.

260. Véase, entre otros, el riguroso análisis de AGUADO-CORREA, T.: «Embargo y decomiso en la propuesta de directiva...», *op. cit.*, *passim*.

distintos delitos, «debe haber suficientes hechos y circunstancias para que el órgano jurisdiccional resuelva que los bienes en cuestión proceden de infracciones penales». Así, el «comportamiento delictivo pertinente» puede consistir en cualquier delito cometido en el marco de una organización delictiva y que pueda generar un beneficio económico sustancial, «lo que le confiere un carácter grave». Es más, el referido *Considerando* 34º concluye que los Estados miembros deben poder autorizar el decomiso de patrimonio no explicado «cuando se archive el proceso penal o emitir una resolución de decomiso independiente del proceso penal sobre el delito».

Como se puede advertir de la lectura de estos artículos de la Directiva 2024/1260 sobre el decomiso, y en particular de los relativos al decomiso sin condena y al decomiso de patrimonio no explicado, junto con los correlativos *Considerandos*, estamos ante instituciones procesales que van a permitir una amplia incautación de bienes en circunstancias de compleja concreción y difícil valoración por parte de las autoridades judiciales competentes.

Veremos en qué términos se transpone y cómo se completa tal regulación en las correspondientes legislaciones nacionales, pero, en cualquier caso, tales figuras de decomiso deberán estar incorporadas a los ordenamientos estatales a más tardar el 23 de noviembre de 2026. Será preciso, pues, que los correspondientes legisladores nacionales arbitren las garantías necesarias para que se respeten los derechos procesales y materiales de las personas afectadas por estas decisiones de decomiso, con las que, a todas luces, se corre un evidente riesgo de desproporción, de indefensión y/o de vulneración de derechos fundamentales legítimos, como la presunción de inocencia.

Precisamente a esas garantías que deben observarse en la correspondiente regulación que se apruebe en los Estados miembros se refiere de manera específica también la Directiva 2024/1260 en el Capítulo V relativo a las «Salvaguardias», arts. 23 y 24.

La primera a la que se alude —*vid.* art. 23— es a la «obligación de informar a las personas afectadas», sin demora indebida, tanto de las resoluciones de embargo, como de las de decomiso, así como sobre las resoluciones de venta anticipada²⁶¹. Estas resoluciones contendrán los motivos de la

261. Se refiere a ellas el art. 21 de esta Directiva, que permite que los bienes embargados puedan transferirse o venderse antes de que se dicte resolución de decomiso firme, cuando los bienes embargados sean perecederos o se deprecien rápidamente, o si los

concreta medida adoptada, e indicarán los derechos y recursos judiciales de que dispone la/s persona/s afectada/s. No obstante, los Estados miembros podrán establecer el derecho de las autoridades competentes a aplazar la comunicación de estas resoluciones a la persona afectada «el tiempo necesario para no poner en peligro una investigación penal», y la propia eficacia del embargo o del decomiso —se entiende, aunque el art. 23 no lo mencione expresamente—.

En el *Considerando* 47º se indica que cuando la identidad o paradero de la persona o personas afectadas se desconozcan, o bien cuando esa comunicación a cada persona concreta pudiera suponer una carga desproporcionada para una autoridad competente, la comunicación deberá poder hacerse mediante un anuncio público.

En segundo lugar encontramos una referencia a los posibles medios de impugnación, a los «Recursos judiciales» que deberán regular los Estados miembros en relación con estas materias. El uso de esos recursos ha de ser una «posibilidad efectiva», dice la norma, por lo que entendemos que deben regularse de forma que puedan ser realmente empleados por los legitimados, sin establecer obstáculos de tiempo y forma, u otras condiciones que *de facto* impidan o dificulten notablemente el uso de los recursos contenidos en las respectivas leyes nacionales. Es más, se prevé expresamente que las personas afectadas por estas medidas tengan derecho a la asistencia letrada durante todo el procedimiento de embargo y decomiso, del que deberán ser puntualmente informadas.

Más concretamente, el art. 24 dispone que se deberá garantizar que los afectados por las resoluciones de embargo y decomiso tengan «derecho a una tutela judicial efectiva y a un juez imparcial a fin de preservar sus derechos». Además, se garantizará también el derecho de defensa, incluido el derecho de acceso al expediente, a ser oído en cuestiones de hecho y de Derecho, a traducción e interpretación si fuera necesario, tanto a las personas sospechosas o acusadas, como a las afectadas por el decomiso de patrimonio no explicado. Los Estados miembros podrán disponer que estos derechos se extiendan también a otras personas afectadas por estas medidas, para que puedan ejercer sus derechos a una tutela judicial efectiva.

gastos de almacenamiento o mantenimiento de los bienes son desproporcionados en relación con su valor de mercado, o bien si la gestión de éstos requiere condiciones especiales y conocimientos técnicos no fácilmente disponibles. Los ingresos que se obtengan de la venta anticipada de esos bienes se conservarán a la espera de una resolución judicial sobre el decomiso.

Se menciona también expresamente la obligación de los Estados miembros de establecer la posibilidad de que la persona cuyos bienes se hayan visto afectados por un embargo, recurra esta resolución ante un órgano jurisdiccional con arreglo al procedimiento previsto en el correspondiente ordenamiento nacional.

Este precepto se ocupa incluso de reconocer derechos en esta materia a los sospechosos o acusados que se hubieren fugado. Los Estados miembros deberán garantizar la posibilidad efectiva de que puedan ejercer el derecho a impugnar las resoluciones de decomiso, exigiendo que se cite al afectado a comparecer en ese procedimiento de decomiso o que al menos se hagan «esfuerzos razonables» para que dicha persona tenga conocimiento de las actuaciones en el marco de ese procedimiento.

Igualmente han de garantizar los Estados miembros la posibilidad efectiva de recurrir, ante un órgano jurisdiccional y conforme a los respectivos procedimientos nacionales, las resoluciones de decomiso por parte de las personas cuyos bienes se vieran afectados por éstas en virtud de lo dispuesto en los arts. 12 a 16, incluso en lo que respecta a las circunstancias concretas del caso y a las pruebas disponibles en las que se basó la decisión de decomiso.

También se deberán poder recurrir por parte de las personas afectadas las resoluciones de venta anticipada, a quienes se les reconoce igualmente todos los derechos procesales necesarios para hacer efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva. Incluso se obliga a los Estados miembros a prever en sus legislaciones la posibilidad de que un órgano jurisdiccional pueda suspender la ejecución de tal resolución de venta anticipada en los casos en que no hacerlo causaría un «perjuicio irreparable» a la persona afectada.

Se reconoce además el derecho de los terceros a reclamar la titularidad de un bien u otros derechos de propiedad en los casos en que se hubiera ordenado el decomiso de bienes de esos terceros.

En definitiva, una importante batería de medidas que tienen por objeto la salvaguardia de los derechos de los afectados por la recuperación y el decomiso de activos, si bien en todo caso la mayoría de ellas son medidas de tipo reactivo, en forma de recursos. Estaremos atentos a su transposición en los respectivos ordenamientos nacionales, a qué concreta interpretación se hace de esas garantías y también de los presupuestos establecidos en la Directiva, que deberán valorarse y motivarse «caso por caso», según indica la propia norma UE.

Como afirma ALVES COSTA²⁶², a modo de conclusión global sobre esta Directiva, con sus luces y sombras, se han establecido en la Unión las condiciones normativas y materiales tendentes a hacer efectiva la máxima de que «el crimen no compense» y a armonizar las legislaciones vigentes en los Estados miembros sobre la materia, lo que desde luego facilitará un reforzamiento de la necesaria cooperación transfronteriza entre ellos.

2.3.4. Reglamento (UE) 2018/1805, sobre reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo y decomiso

Según se ha expuesto en los epígrafes precedentes, el embargo y decomiso de bienes, productos e instrumentos del delito es fundamental para atacar la delincuencia más grave, el crimen organizado principalmente, y por tanto para luchar eficazmente contra éste, al tiempo que se podrá mejorar la indemnización que puedan recibir los distintos tipos de víctimas²⁶³.

Pero esta normativa UE antes referida, que exige a los Estados miembros la aprobación de normas nacionales sobre esas materias que estén armonizadas, estaría incompleta si no contásemos también en el ámbito de la Unión con un instrumento que permitiera hacer efectivas las resoluciones de embargo y decomiso dictadas en el marco de un proceso penal por la autoridad competente de un Estado UE, en otro Estado miembro.

Precisamente para eso sirve el Reglamento UE 2018/1805²⁶⁴, el cual establece un ágil sistema de cooperación transfronteriza, con fundamento en los principios de confianza recíproca y de reconocimiento mutuo²⁶⁵, que

262. «A (nova) Directiva sobre recuperaçao...», *op. cit.*, p. 344.

263. Destaca este aspecto GARRIDO CARRILLO, F.J.: «El decomiso transfronterizo de bienes. La necesaria reforma del reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo y decomiso», en *Hacia un Derecho Procesal Europeo*, Dirs.: Arangüena Fanego, C. y De Hoyos Sancho, M., Barcelona, 2024, pp. 295 y ss., esp. pp. 322 y 323: las normas sobre enajenación de bienes decomisados deben dar prioridad a la indemnización y restitución de los bienes a las víctimas. Interesante también la previsión contenida en el *Considerando* 48º de este Reglamento UE 2018/1805: los Estados miembros deben valorar la posibilidad de crear un fondo nacional para garantizar una indemnización adecuada a las víctimas de delitos, así como a «las familias de los agentes de policía y los funcionarios públicos que hayan sido víctimas mortales o estén permanentemente incapacitados en el ejercicio de sus funciones. Los Estados miembros podrán destinar a tal fin parte de los bienes decomisados».

264. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1805>

265. Por lo tanto, la resolución de embargo o decomiso se ejecutará sin control de doble incriminación de los hechos que dieron lugar a ésta, cuando los hechos fueran puni-

facilitará la recuperación de bienes de origen ilícito que se encuentren en otro Estado de la Unión.

La norma reglamentaria se enmarca en el *Plan de Acción de la Comisión europea para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo*²⁶⁶, pero se podrá emplear también en relación con otros delitos graves, como la trata y explotación de personas.

Expondremos a continuación los aspectos más relevantes de este Reglamento, que es norma directamente aplicable por los Estados miembros, lo que garantiza mayor uniformidad en la materia, desde su entrada en vigor el 19 de diciembre de 2020 y en todo el ámbito de la UE.

Como es habitual en todos los textos sobre los instrumentos de cooperación basados en el reconocimiento mutuo, también en este se emplean formularios normalizados multilingües, que se transmitirán directamente desde la autoridad de emisión a la de ejecución; figuran en los Anexos de este Reglamento.

El certificado de embargo que se transmite para ser reconocido y ejecutado, eventualmente en uno o más Estados miembros —*vid.* art. 5—, contendrá las instrucciones precisas en caso de que se refiera a bienes concretos, en el sentido de que deberán permanecer embargados a la espera de que se transmita la resolución de decomiso. Además, si la autoridad de emisión conoce que otras personas pudieran ver afectados sus derechos por el embargo ordenado, se lo deberá comunicar a la autoridad de ejecución y trasladarle la información pertinente —art. 4—.

La autoridad de ejecución deberá reconocer las resoluciones de embargo que reciba y adoptará las medidas oportunas para hacerlas efectivas, salvo que concurran motivos de denegación del reconocimiento o ejecución, o de aplazamiento.

Estos motivos son los habituales en este tipo de instrumentos; se contienen en el art. 8 del Reglamento que nos ocupa: *non bis in ídem*, privilegios o

bles en el Estado de emisión con una pena máxima privativa de libertad de al menos 3 años y tales hechos fueran constitutivos de alguno de los que conocemos como 32 «eurodelitos». Respecto de los demás delitos, el Estado de ejecución *podrá* supeditar el reconocimiento y ejecución de la resolución de embargo o decomiso a la condición de que los hechos fueran también constitutivos de delito según el Derecho del Estado de ejecución; *vid.* art. 3 Reglamento UE 2018/1805.

266. COM/2016/050 final, de 2 de febrero de 2016.

inmunidades que impiden el embargo, certificado incompleto o incorrecto, el delito se cometió fuera del Estado de emisión y total o parcialmente en el de ejecución, y los hechos no son constitutivos de delito en el Estado de ejecución, falta la doble incriminación o, excepcionalmente, cuando existan motivos fundados para creer que la ejecución de la resolución de embargo implicaría en el caso concreto la violación manifiesta de un derecho fundamental.

Los plazos que se prevén para el reconocimiento y ejecución del embargo son breves: tras la recepción del certificado, la autoridad de ejecución decidirá «sin demora», con la misma rapidez y prioridad que emplearía en un caso nacional análogo.

Es posible que la autoridad de emisión indique que el embargo deba realizarse en una fecha concreta, incluso en más de un Estado miembro a la vez, de manera coordinada, o de forma inmediata si hay riesgo de pérdida o destrucción de los bienes, en un máximo de cuarenta y ocho horas; *vid.* el art. 9.

El embargo extenderá su vigencia hasta que se acuerde el decomiso, o bien hasta que se tenga que dejar sin efecto o se retire la orden de embargo por concurrir causa que así lo determine.

Por lo que respecta al reconocimiento y ejecución de las resoluciones de decomiso, para evitar reiteraciones con lo previamente expuesto y dada la similitud del procedimiento, solo destacaremos los aspectos más significativos de este Reglamento 2018/1805.

En el art. 19 se añaden como motivos de denegación, que existan derechos de personas afectadas por el decomiso que lo hagan inviable, o que la persona contra la que se dictó la resolución de decomiso no hubiera comparecido en el juicio del que deriva esa resolución de condena firme, a menos que se pueda verificar que se garantizaron sus derechos de audiencia, defensa y contradicción —*vid.* art. 19.1.g)—.

La decisión se adoptará por la autoridad de ejecución «lo antes posible», como regla general, a más tardar en 45 días desde la recepción del certificado de decomiso.

La ejecución de las resoluciones de embargo y decomiso se regirá por la legislación vigente en el Estado de ejecución, así como por la administración de los bienes embargados o decomisados, procurando impedir su depreciación, lo que también incluye la posibilidad de vender o transferir los bienes embargados.

El art. 29 se ocupa de la posible restitución de los bienes embargados a las víctimas, lo antes posible, siempre y cuando no se impugne esa titularidad de los bienes de la víctima, no sean elementos de prueba en una causa penal en el Estado de ejecución, o no se lesionen derechos prevalentes de personas afectadas.

Si no fuera posible restituir los bienes a las víctimas, pero se hubiera obtenido dinero con la ejecución del decomiso, la propia autoridad de ejecución, o bien a través del Estado de emisión, transferirá a la víctima el dinero que corresponda en concepto de indemnización, siempre dentro de los límites del importe establecido en el certificado.

También dispone el art. 30 en su apdo. 6º que los bienes que se obtengan de la ejecución del decomiso, que no sean dinero, se podrán vender, transferir al Estado de emisión, emplear de otro modo, o incluso utilizarse con fines de interés público o social en el Estado de ejecución, con el consentimiento del de emisión.

Concluye este art. 30 indicando que, si el decomiso no finaliza con una decisión de restitución de bienes o de indemnización a las víctimas, salvo que los Estados acuerden otra cosa, el Estado de ejecución empleará el importe obtenido como resultado de la ejecución de una resolución de decomiso, de la siguiente manera: si la cantidad obtenida es igual o inferior a 10.000 euros, ese dinero se quedará en el Estado de ejecución; si es superior, el Estado de ejecución transferirá el 50% de la cantidad al Estado de emisión.

En lo que se refiere a las garantías que han de rodear este reconocimiento de resoluciones de embargo y decomiso, además de las causas de denegación ya mencionadas, que en el fondo son también medidas de garantía y protección de derechos, el art. 32 se ocupa de la obligación de informar a las personas afectadas por estas resoluciones, sin que se pueda menoscabar la debida confidencialidad de la investigación en cuyo seno se han acordado estas medidas.

Una vez que se haya ejecutado la resolución de embargo y tras el reconocimiento y ejecución de la resolución de decomiso, la autoridad de ejecución informará a las personas afectadas por el mismo, en la medida de lo posible y sin demora, de conformidad con los procedimientos que estén previstos en su Derecho nacional. Como parte de esa información se indicará a esas personas afectadas quién es la autoridad de emisión y las vías de recurso disponibles en el Estado de ejecución, incluyendo «al menos de forma concisa», cuáles son los motivos de esa resolución.

Precisamente respecto de esas vías de recurso, el Reglamento en cuestión —art. 33— establece que las personas afectadas por estas resoluciones tendrán derecho a interponer «recurso efectivo» en el Estado de ejecución contra la decisión relativa al reconocimiento y ejecución de las resoluciones de embargo y decomiso. Ese derecho se deberá poder ejercer ante un órgano jurisdiccional del Estado de ejecución y de acuerdo con el ordenamiento de ese Estado. El recurso contra las resoluciones de decomiso podrá tener efectos suspensivos si así lo dispone el Derecho del Estado de ejecución.

Por los motivos de fondo que llevaron al dictado de la resolución de embargo o decomiso no cabrá recurso ante órgano jurisdiccional en el Estado de ejecución, indica el apdo. 21 del art. 33, por lo que hemos de entender que por tales motivos solo podrá impugnarse ante las autoridades competentes en el Estado de emisión.

Encontramos en este art. 33, apdo. 4º una remisión a los recursos y a las garantías que tendrán los afectados por estas medidas, previstos en el art. 8 de la antes referida Directiva 2014/42/UE sobre embargo y decomiso: tutela judicial efectiva, juicio justo, comunicación de las órdenes a los afectados lo antes posible, motivación de la resolución, limitación del tiempo y ámbito del embargo a lo imprescindible, derecho a recurrir ante un órgano jurisdiccional y derecho de los terceros a reclamar la titularidad de sus bienes.

Finalmente, debe mencionarse que nuestra *Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* —LRMRP—, en sus arts. 143 y ss. —embargo— y en los arts. 157 y ss., —decomiso—, Títulos VII y VIII²⁶⁷, se vio directamente afectada por la entrada en vigor de este Reglamento 2018/1805, norma de aplicación directa, y que, por lo tanto, sustituye los preceptos de estos Títulos en todo lo que sea incompatible con su regulación²⁶⁸.

267. Un análisis de estos preceptos puede encontrarse en BLANCO CORDERO, I.: «Reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso: análisis normativo», en *Reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, Dirs.: Arangüena Fanego, C., De Hoyos Sancho, M., Rodríguez-Medel, M.C., Cizur Menor, 2015, pp. 389 y ss.

268. En todo caso, hay que tener en cuenta que Irlanda y Dinamarca no participan de este Reglamento, por lo que esos Títulos VII y VIII de la Ley de Reconocimiento Mutuo siguen siendo aplicables en la cooperación con estos dos países, y el Reglamento lo será con los demás Estados miembros. *Vid.* más ampliamente las explicaciones de MORAN MARTÍNEZ, R.A.: «Evaluación de la aplicación práctica de la ley de reconocimiento mutuo: algunas propuestas de modificación», en *Análisis empírico y doctrinal*

Hasta el momento, el legislador español no ha adaptado la Ley 23/2014 al Reglamento 2018/1805, lo que provoca frecuentes dudas y algunos errores en su aplicación práctica²⁶⁹.

En nuestro país es el Ministerio Fiscal — y concretamente la UCIF²⁷⁰ cuando se desconoce la conexión territorial con un lugar concreto, o si su ejecución afecta a varias provincias— el encargado de la recepción de los certificados de embargo y decomiso, como autoridad judicial que es, en el sentido amplio con el que se emplea en la UE este «concepto autónomo del Derecho de la Unión».

Según consta en la Memoria de 2024 de la Fiscalía General del Estado²⁷¹, en el año 2023 se recibieron por los Fiscales delegados de cooperación internacional de nuestro país 101 certificados de embargos y solo 3 de decomisos. En aplicación del art. 144 LRMRP los competentes para ejecutarlos fueron los Juzgados de Instrucción, previo informe de la Fiscalía acerca de la legalidad del reconocimiento.

2.4. NORMATIVA SOBRE OTROS INSTRUMENTOS PROCESALES Y ORGÁNICOS EMPLEADOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS —SELECCIÓN—

2.4.1. Obtención transfronteriza de pruebas electrónicas en la Unión Europea. Luces y sombras del nuevo «paquete *e-evidence*»

Es evidente que las autoridades encargadas de la investigación y enjuiciamiento de los delitos de trata y explotación de personas necesitan disponer, cada vez en mayor medida, de cierta información electrónica que almacenan los proveedores de servicios de internet, que además tendrá que ser entregada por éstos de manera rápida y segura.

Como venimos exponiendo, estos delitos se cometen cada vez más haciendo uso de todas las posibilidades que ofrecen las distintas tecnolo-

de la Ley 23/2014, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales, Mapelli Caffarena, B. (Dir.), Cizur Menor, 2022, pp. 71 y ss., esp. pp. 86 y ss.

269. Así lo ha puesto de manifiesto MORAN MARTÍNEZ, *op. supra cit*, p. 86. Vid. también las concretas propuestas de reforma que analiza GARRIDO CARRILLO, F.J.: «El decomiso transfronterizo de bienes...», *op. cit.*, pp. 295 y ss.

270. Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado.

271. https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/capitulo_III/cap_III_7_3.html, *vid.* apdo. 7.3.3.1.

gías de la información y de la comunicación, tanto para la captación, control y explotación de las víctimas, como para la comunicación entre los explotadores o para la ocultación de sus beneficios económicos, entre otros aspectos. A su vez, también la demanda de los servicios de personas explotadas se canaliza frecuentemente a través de estas tecnologías *online*.

En muchos casos esos datos se encontrarán almacenados fuera de las fronteras donde se lleva a cabo la investigación policial o donde se tramita el proceso penal, por lo que será preciso hacer uso de los instrumentos de cooperación transfronteriza o de la asistencia mutua internacional, dependiendo de las circunstancias.

Los datos electrónicos más solicitados en las investigaciones penales hoy en día son los siguientes: información sobre el uso de aplicaciones de mensajería y correo electrónico —WhatsApp, Gmail y similares—, de redes sociales, sobre intercambio de criptomonedas, información almacenada «en la nube», datos sobre redes privadas virtuales (VPN), geolocalización de dispositivos, y acerca de compras y pagos *online*²⁷².

Actualmente disponemos en el ámbito de la Unión Europea de un instrumento de cooperación transfronteriza, basado en el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, que permite la obtención de este tipo de información y datos electrónicos almacenados en otro Estado de la Unión: la Orden Europea de Investigación²⁷³ —OEI en lo sucesivo—.

No obstante, si bien la aplicación de la Directiva 2014/41/CE, relativa a la Orden europea de investigación en materia penal, implicó un avance muy importante en relación con la obtención transfronteriza de pruebas, y de hecho se utiliza constantemente con notable éxito, la OEI presenta muchas e importantes limitaciones cuando lo que se necesita es informa-

272. El volumen de datos electrónicos requeridos a los distintos proveedores de servicios creció un 22% en el último año analizado. La tasa de éxito de las peticiones ascendió al 74%, el mejor porcentaje desde que se elaboran este tipo de estudios e informes. La mayor tasa de éxito en la entrega de datos (82%) corresponde a las peticiones cursadas a Google. *Vid.* Informes SIRIUS 2023 y SIRIUS 2024 «Cross-Border access to electronic evidence»: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-innovation/sirius-project>, así como DE HOYOS SANCHO, M.: «Informe Sirius 2024 sobre la prueba electrónica transfronteriza en la Unión Europea: conclusiones y propuestas», *La Ley Unión Europea*, núm. 133, febrero 2025, pp.1-7.

273. Directiva 2014/41/CE, de 3 de abril de 2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041>. Aplicable en el ámbito de la Unión Europea, excepto en Irlanda y Dinamarca.

ción electrónica almacenada por los proveedores de servicios de internet en otro Estado, por las siguientes razones: sigue siendo un instrumento de cooperación demasiado lento, e incluso en ocasiones se incumplen los plazos previstos en la norma, también en los casos urgentes; las pruebas electrónicas son muy volátiles, los datos pueden ser alterados e incluso borrados periódicamente, también de manera involuntaria; en muchos casos no se podrá saber dónde está concretamente la prueba en el momento en que la autoridad competente ha de cursar la petición, pues frecuentemente los datos se almacenan de forma fraccionada, itinerante y/o en servidores fuera de la UE, por lo que será muy complicado determinar a qué concreta autoridad judicial se ha de dirigir la OEI²⁷⁴.

Por si todos estos no fueran suficientes inconvenientes, además, a día de hoy, algunos de los proveedores de servicios más relevantes no tienen representación o delegaciones en el ámbito territorial de aplicación de la OEI que puedan dar respuesta a estas peticiones de entrega de información electrónica, por lo que, en muchos casos, habrá que emplear el todavía más lento y complejo instrumento de las clásicas «comisiones rogatorias» —*Mutual Legal Assistance, MLA*—, principalmente dirigidas a las autoridades de los Estados Unidos, donde están implantados importantes proveedores de servicios de internet, los que más peticiones reciben, como Google, Meta, X, Snapchat, Apple, Yahoo, Uber, LinkedIn, Reddit, etc.

Hasta la fecha algunos de estos inconvenientes se vienen solventando, cuando es posible, recurriendo las autoridades nacionales competentes en cada supuesto a la llamada «cooperación voluntaria directa», que es la que pueden prestar los proveedores de servicios de internet cuando se les solicitan datos de abonados o incluso de tráfico, en ningún caso datos de contenido.

Esta forma de cooperación directa es la que más se utiliza en la práctica (59%), más incluso que la OEI (10%)²⁷⁵, pero se lleva a cabo en cierta

274. Estos inconvenientes mostraron la necesidad de superar el llamado «principio de territorialidad», clásico de la materia probatoria, pues la información requerida ya no está almacenada de forma estable en un determinado lugar, sino que se encuentra «en la nube», vinculada a un proveedor de servicio; por lo tanto, si éste opera en la UE, deberá colaborar con las autoridades encargadas de la investigación de los delitos. *Vid. TOSZA, S.: «All evidence is equal, but electronic evidence is more equal than any other: The relationship between the European Investigation Order and the European Production Order», New Journal of European Criminal Law, vol. II (2), 2020, pp. 161—183, esp. p. 170.*

275. *Vid. el citado Informe SIRIUS 2024, pp. 22 y ss.*

medida de manera informal, pues si bien tal posibilidad se recoge en el art. 18 del Convenio de Budapest sobre cibercrimen²⁷⁶ —«órdenes de presentación»— y puede ampararse también en el Acuerdo de asistencia judicial entre la Unión Europea y EE.UU.²⁷⁷, esas «órdenes» a las que se refiere el Convenio no están reguladas detalladamente en los respectivos ordenamientos nacionales.

Este panorama normativo y práctico *supra* descrito cambiará sustancialmente a partir de agosto de 2026, es decir, cuando comience a estar operativo el conocido como «paquete *e-evidence*»: Reglamento²⁷⁸ (UE) 2023/1543 del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, sobre las órdenes europeas de producción y las órdenes europeas de conservación a efectos de prueba electrónica en procesos penales y de ejecución de penas privativas de libertad a raíz de procesos penales, que irá acompañado de la Directiva²⁷⁹ (UE) 2023/1544, del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, por la que se establecen normas armonizadas para la designación de establecimientos y de representantes legales a efectos de recabar pruebas electrónicas en procesos penales²⁸⁰.

Ha de valorarse positivamente el hecho de que por fin podamos disponer en el ámbito UE de una regulación común para la obtención de información electrónica almacenada por los proveedores de servicios de internet que actúan en el «espacio de libertad, seguridad y justicia» de la Unión Europea. Era imprescindible además que esa información electrónica que hoy en día se necesita en muchas investigaciones penales se pudiera obtener de forma rápida y segura, pues resulta ser extremadamente frágil y volátil²⁸¹.

La Orden Europea de Investigación no resultaba ser un instrumento suficientemente idóneo a estos efectos²⁸², por su relativa lentitud y, sobre

276. Convenio suscrito en el marco del Consejo de Europa con fecha 23 de noviembre de 2001. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14221

277. Firmado el 25 de junio de 2003, DOUE 19.7.2003. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0719\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0719(02))

278. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1543>

279. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1544>

280. Un amplio estudio sobre este próximo escenario normativo puede encontrarse en: DE HOYOS SANCHO, M.: *La nueva regulación en la Unión Europea...*, op. cit.

281. Era necesario por tanto articular ese «*fast-track-line*» al que ya se refiriera DE BUSSE, «EU-USA Digital Data Exchange to Combat Financial Crime: Fast is the New Slow», *German Law Journal*, vol. 19, Issue 5, 2018, pp. 1251-1267, esp. p. 1266.

282. No obstante, algunos autores, como BURCHARD, Ch.: «Der grenzüberschreitende Zugriff auf Clouddaten im Lichte der Fundamentalprinzipien der inter-

todo, porque si importantes prestadores de servicios de internet no cuentan con establecimiento en la Unión a los efectos de cooperar con las autoridades nacionales europeas, muchas de las peticiones de datos que se les cursen se tendrán que seguir tramitando a través de «comisiones rogatorias» —*Mutual Legal Assistance, MLA*—, con todo lo que ello implica.

Ni el Convenio de Budapest de 2001, ni sus Protocolos adicionales, ni otros acuerdos, convenios o tratados bi-o multilaterales han podido dar solución hasta la fecha a todas las necesidades que se han puesto de manifiesto en esta materia. Tampoco la acción unilateral de los Estados miembros era la solución adecuada²⁸³.

Por otro lado, si bien desde hace mucho tiempo se viene haciendo uso de la mencionada cooperación voluntaria directa que prestan los proveedores de servicios *para obtener datos que no sean de contenido*, principalmente de empresas establecidas en EE.UU. y como alternativa a las «comisiones rogatorias», con una eficacia notable²⁸⁴, esta cooperación directa entre autoridades nacionales y proveedores de servicios establecidos en otros Estados fuera de la Unión presenta también inconvenien-

nationalen Zusammenarbeit in Strafsachen», Parte II, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 7-8/2018, pp. 249-267, esp. pp. 253 y ss. o BÖSE, M. «Der Kommissionsvorschlag zum transnationalen Zugriff auf elektronische Beweismittel —Rückzug des Staates aus der Rechtshilfe?», *Kriminalpolitische Zeitschrift*, 3/2019, pp. 140-147, esp. p. 146, proponían mejorar/reforzar la OEI y tratar de superar sus posibles inconvenientes, en vez de poner en marcha un nuevo instrumento que prescindiera del principio de territorialidad en la materia y propugnara como solución la privatización de la cooperación transfronteriza.

283. Algunos Estados miembros han ampliado ya unilateralmente sus respectivas facultades de actuación, aprobando legislación nacional que les permite emitir órdenes de entrega de datos a proveedores de servicios que operan en su concreto territorio, aunque los datos estén almacenados en el extranjero; así lo han hecho ya, v.gr., Alemania y Bélgica. *Vid.* BURCHARD, Ch.: «Der grenzüberschreitende Zugriff...», *op. cit.*, Parte I, p. 191. Esto plantea inconvenientes de distinta índole, pues cuando esas medidas son adoptadas a título individual por cada uno de los Estados, conllevan *de facto* obstáculos a la libre prestación de servicios en el mercado interior, por lo que es claramente preferible una acción normativa «a escala de la Unión», que obligue por igual a todos los proveedores de servicios que ofrecen sus servicios en cualquier Estado/s de la Unión.

284. Algunos proveedores de servicios han creado portales en línea dedicados específicamente a prestar esa colaboración a las autoridades competentes, por ejemplo: Airbnb, Google, Microsoft, Meta, Uber, Twitter, WhatsApp o Zoom. Permiten conocer el estado de la solicitud, descargar las respuestas de forma segura y agilizar la comunicación entre autoridades y proveedores. *Vid.* Informe SIRIUS 2023, pp. 21 y 24.

tes importantes, precisamente por la «voluntariedad» que sustenta esa cooperación. Falta en muchos casos el detallado soporte normativo de estas actuaciones, lo que siempre es un riesgo, también para la posterior utilización en la causa de la prueba en cuestión. Además, el éxito de la solicitud de cooperación depende de las respectivas políticas empresariales y de privacidad de cada uno de los proveedores, así como del cumplimiento por éstos de la legislación nacional del país donde tiene su establecimiento, que también les vincula y que puede plantear inconvenientes que finalmente frustren la entrega de datos. En particular debe tenerse en cuenta la obligatoria aplicación de las estrictas reglas que en materia de cooperación con autoridades extranjeras se contienen en la *CLOUD Act* norteamericana²⁸⁵.

Es de suponer que con la próxima entrada en funcionamiento del «paquete *e-evidence*» estos canales de cooperación voluntaria directa serán reemplazados por las «órdenes de producción» y «órdenes de conservación» (EPOC y EPOC-PR²⁸⁶), pues *todos* los proveedores de servicios que presten servicios en la UE deberán tener establecimiento o representación en algún Estado de la Unión en el que estén operando, y allí se les podrán dirigir estas órdenes de entrega o conservación de información electrónica, con lo que se ganará en seguridad jurídica y fiabilidad de las pruebas remitidas a través de canales seguros de comunicación.

También puede considerarse una ventaja el hecho de que las instituciones de la UE hayan optado por un conjunto normativo (Reglamento + Directiva) que evitará disparidades relevantes entre las legislaciones de los Estados miembros sobre la materia.

Desde luego el Reglamento es un instrumento que ofrece ventajas importantes, como su aplicación directa y uniforme por los Estados miembros sin necesidad de normativa nacional de transposición, por lo que evita o minimiza posibles interpretaciones divergentes por parte de los Estados miembros²⁸⁷. Por tanto, se puede ganar en efectividad cuando se dispone

285. *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act* —CLOUD Act—: H. R. 4943, de 2.6.2018. Accesible en: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943/text>

286. *European Production Order Certificate* y *European Preservation Order Certificate*.

287. Ya apuntaron en su día GIALUZ y DELLA TORRE que el uso del instrumento Reglamento era buena prueba de que las instituciones UE se fiaban realmente poco de cómo los Estados miembros recibían los instrumentos euro-unitarios en materia procesal penal, por lo que en este caso habían optado por eludir el problema, proponiendo un acto *self-executing*. Vid. su trabajo «Lotta alla criminalità nel cyberspazio: la

de un marco normativo armonizado vinculante, al tiempo que se evitan problemas por la extemporánea o deficiente transposición de la norma por los Estados miembros, como ha sucedido con algunas Directivas.

Además, ha de ser valorada positivamente la superación en este ámbito del llamado *principio de territorialidad*, que se sustituye por el del lugar en que se ofrece el servicio —*Markortprinzip*—.

Desde el momento en que la información se almacena «en la nube», también en servidores fuera del espacio UE, o de manera itinerante, incluso fragmentadamente, no podemos seguir aplicando el principio de territorialidad —lugar en que se encuentra la prueba— para determinar la autoridad judicial competente que prestará la cooperación transfronteriza requerida.

Estimamos un acierto el cambio de modelo en relación con la obtención de este concreto tipo de fuentes de prueba. En efecto, si un proveedor ofrece sus servicios en la Unión —servicios de comunicación, de almacenamiento de datos, de compraventa de criptomonedas, etc.—, que masivamente se están empleando en la comisión de hechos delictivos, deberá colaborar con las autoridades competentes en la Unión que se ocupan de la investigación y enjuiciamiento de esos delitos. El «lugar» de almacenamiento de los datos deja de ser relevante en este sentido²⁸⁸.

Por otro lado, debe destacarse que en la versión final del Reglamento *e-evidence* se han visto corregidos algunos importantes déficits del articulado, que ya se pusieron de manifiesto durante la tramitación del instrumento.

En particular, finalmente se ha introducido el «mecanismo de notificación» a la autoridad judicial del Estado de ejecución —*vid.* art. 8 del Reglamento 2023/1543—, aunque no operará en la mayoría de los supuestos de cooperación con los proveedores de servicios.

Commissione presenta due proposte per facilitare la circolazione delle prove elettroniche nei processi penali», *Diritto Penale Contemporaneo*, núm. 5, 2018, pp. 277-294, esp. p. 292.

288. Esta conclusión o valoración positiva sobre el apartamiento del principio de territorialidad no es unánime entre la doctrina que se ha ocupado del estudio del tema. Así, destacadamente BURCHARD considera que se debería haber mantenido la vigencia de este principio rector, pues la «privatización» de la cooperación transfronteriza no es la mejor solución normativa a este problema. *Vid.* «Der grenzüberschreitende Zugriff...», *op. cit.*, pp. 249 y ss.

También se ha previsto la posibilidad de que los abogados de la defensa puedan solicitar la emisión de EPOC/EPOC-PR a las autoridades competentes, conforme establezca su propio derecho nacional, en caso de que necesiten datos electrónicos que almacenan los proveedores para poder articular adecuadamente su defensa²⁸⁹.

Otro aspecto que supondrá una clara ventaja respecto de la situación actual será la instauración de un canal seguro de transmisión de la información entre autoridades nacionales y proveedores de servicios. Esta cuestión es esencial para que pueda funcionar de manera rápida y segura un instrumento de cooperación de estas características.

El llamado «sistema informático descentralizado»²⁹⁰ permitirá esa comunicación ágil y fiable, el intercambio de formularios y la transmisión de los datos requeridos, y su uso será obligatorio para todos los implicados.

Además, ha de valorarse positivamente que, a fin de que dicho sistema no suponga un coste inasumible para las pequeñas o medianas empresas del sector, se haya previsto que la Comisión ponga a disposición de los proveedores de servicios una interfaz web gratuita: el denominado «programa informático de aplicación de referencia» les permitirá acceder sin coste al «sistema informático descentralizado».

En todo caso, hasta que no se pueda disponer efectivamente de este concreto canal seguro de comunicación, que solo entrará en funcionamiento a partir de un año desde que la Comisión adopte el sistema informático descentralizado —*vid.* art. 34 Reglamento 2023/1543—, se tendrán que utilizar los medios alternativos de comunicación que pudieran ser adecuados y seguros, lo que implicará una diversidad de sistemas de comunicación. Esto puede ser también una debilidad del sistema de obtención transfronteriza de información electrónica.

Ha de destacarse también en este apartado de ventajas del nuevo sistema que se implanta con el paquete *e-evidence* el hecho de que Irlanda se

289. En este punto fueron determinantes los contundentes informes emitidos por la Abogacía europea — *Council of Bars and Law Societies of Europe*— y por FAIR TRIALS, reclamando insistentemente esta posibilidad que es esencial para ejercer una defensa con igualdad de armas.

290. *Vid.* Considerando 21º: «Red de sistemas informáticos y puntos de acceso interoperables que opera bajo la responsabilidad y la gestión individuales de cada Estado miembro, agencia u organismo de la Unión, y permite que el intercambio transfronterizo de información tenga lugar de modo seguro y fiable». Véase también arts. 19 y ss. del Reglamento.

incorpore al ámbito de aplicación de este instrumento de cooperación basado en el reconocimiento mutuo, según se puede leer en el Considerando 100º del Reglamento 2023/1543.

Conviene recordar que este Estado de la Unión no participa de la Orden Europea de Investigación, es decir, no le vincula la Directiva 2014/41/CE, lo que ya de por sí es una debilidad de dicho mecanismo de obtención transfronteriza de pruebas en materia penal, que incluye también las electrónicas.

Estimamos que tal incorporación de Irlanda ha de valorarse de forma especialmente positiva, más si tenemos en cuenta que importantes proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, de almacenamiento de datos y de la sociedad de la información en sentido más amplio, tienen ya establecimiento en ciudades irlandesas²⁹¹, lo que desde luego facilitará la puesta en marcha de este nuevo sistema de cooperación directa, que ya venían prestando de manera voluntaria los proveedores de servicios en los casos en que era posible.

De otro lado, la necesaria incorporación del «paquete *e-evidence*» a los distintos ordenamientos de los Estados miembros será una oportunidad para que éstos actualicen y mejoren las respectivas regulaciones nacionales sobre obtención y valoración de las pruebas electrónicas en el proceso penal.

Además, la inminente puesta en marcha del nuevo sistema de obtención transfronteriza de información electrónica, de manera obligatoria y simultáneamente en todos los Estados UE, ha de ser vista igualmente como una excelente oportunidad para mejorar la formación de todos los operadores jurídicos sobre las utilidades y presupuestos de aplicación de esta nueva herramienta de uso común.

Vistas las principales ventajas y oportunidades que ofrece el «paquete *e-evidence*», resumiremos a continuación algunas objeciones y dudas que plantea esta nueva regulación.

La crítica más importante que se ha vertido sobre el sistema que se implantará próximamente tiene que ver con la «privatización» de la cooperación transfronteriza y con la falta del suficiente control judicial de la legalidad y proporcionalidad en el Estado de ejecución²⁹².

291. Así, por ejemplo, en Dublín está la sede europea de Google y en particular su «centro de datos»; la sede europea de Apple está en Cork, también en Irlanda.

292. Véase DANIELE, M.: «L'acquisizione delle prove digitali dai service provider: un preoccupante cambio di paradigma nella cooperazione internazionale», *Rivista Brasileira*

Si bien finalmente se atendieron una parte de las objeciones formuladas al texto inicialmente propuesto por la Comisión en 2018, incorporando a la autoridad judicial del Estado de ejecución en el control en algunas concretas órdenes de producción que recibirán los proveedores de servicios, es probable que el «mecanismo de notificación» recogido en el art. 8 del Reglamento 2023/1543 no llegue a operar en la mayoría de los supuestos que se planteen en la práctica. Por tanto, el control de la legalidad, necesidad y proporcionalidad de la solicitud de datos electrónicos a los proveedores de servicios corresponderá casi exclusivamente a la autoridad de emisión —la misma que está investigando (!)— y en escasa medida al propio proveedor de servicios, pues este último recibirá muy poca información sobre el asunto que se investiga y, además, podemos suponer que tendrá pocos alicientes y escasos recursos personales para verificar con suficiente rigor si los cientos o miles de órdenes que van a recibir son conformes a derecho en todos sus extremos. No perdamos de vista que, en caso de negativa a cumplir el EPOC / EPOC-PR, el proveedor de servicios se puede tener que enfrentar a importantes sanciones penales y/o económicas.

Es interesante, en este punto, la lectura de uno de los últimos documentos publicados poco antes de la aprobación del «paquete *e-evidence*», redactado conjuntamente por importantes «grupos de interés» pertenecientes al ámbito de los medios de comunicación, del periodismo, de la abogacía, a otras asociaciones profesionales y también a representantes de proveedores de servicios de internet²⁹³. En él se concluyó, entre otros extremos, que el sistema de acceso transfronterizo a datos electrónicos en causas penales, en los términos en que estaba entonces a punto de aprobarse, tras los trilogos de diciembre de 2022, ponía en claro peligro derechos fundamentales

de Direito Processual Penal, 2019, pp. 1277 y ss., esp. pp. 1288 Y 1289, y MITSILEGAS, V.: «The privatisation of mutual trust in Europe's area of criminal Justice: The case of e-evidence», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, pp. 263 y ss., esp. p. 264.

293. Documento conjunto publicado en Bruselas el 12 de junio de 2023, suscrito por importantes colectivos profesionales directamente interesados en la materia, entre otros: Committee to Protect Journalists (CPJ), Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE), Association of the Internet Industry, European Digital Rights (EDRI), European Federation of Journalists (EFJ): *Plenary vote on the «e-evidence package» Regulation and Directive on «European production and preservation orders for electronic evidence in criminal matters» and «legal representatives»*
<https://www.cpme.eu/api/documents/adopted/2023/06/Joint-Letter-Plenary-Vote-E-evidence-13-June-2023.pdf>

como el debido proceso —*right to a fair trial*—, las libertades de prensa y de expresión, el derecho a la privacidad —*privacy*—, y las obligaciones de secreto y confidencialidad de algunos profesionales, como periodistas, abogados o médicos. Las salvaguardas a estos colectivos están mal diseñadas en el Reglamento —destacaban sus representantes—, pues no impedirán el acceso ilegítimo a sus comunicaciones con sus clientes y pacientes. En muchos casos, los únicos que podrían frenar un uso indebido o desproporcionado de las órdenes serían los proveedores de servicios, pero sus facultades en este sentido son limitadas, e incluso desincentivadas por las amenazas de sanción.

Exponían además estos colectivos que el «mecanismo de notificación» del art. 8, tal y como ha sido finalmente articulado en el Reglamento, es escaso y básicamente inoperante —*trickle and toothless*—, y aunque se haya propuesto como una solución para mejorar el texto inicialmente propuesto, será en la práctica una excepción, y no la regla en el funcionamiento del sistema.

En consecuencia, el instrumento no aporta suficiente seguridad jurídica a los proveedores de servicios y se corre el riesgo de que se pueda emplear para perseguir a periodistas, defensores de los derechos humanos, opositores políticos o abogados, entre otros. Además, se concluía en el referido documento que el legislador de la Unión no había tenido suficientemente en consideración que ciertos contextos nacionales cuentan con un Estado de Derecho —*Rule of Law*— debilitado, donde concurren riesgos claros de represión política.

Otra de las debilidades del sistema de cooperación finalmente adoptado, tras arduas negociaciones, tiene que ver precisamente con la complejidad de la normativa que lo regula, lo que también obliga a plantearse si en efecto reemplazará a la actual y mucho más sencilla «cooperación voluntaria directa».

El Reglamento 2023/1543 consta de relativamente pocos artículos —26²⁹⁴ si excluimos las disposiciones finales—, muchos Considerandos —102—, incluso demasiados si tenemos en cuenta que algunos de ellos añaden especificaciones relevantes que, a nuestro juicio, deberían estar en el articulado.

En este instrumento es importante fijarse bien en lo que contienen o no contienen los respectivos formularios que figuran en los Anexos. Por ejem-

294. Aunque algunos de ellos abarcan más de tres páginas del D.O.U.E.

plo, en el hecho de que el formulario EPOC que recibirá el proveedor de servicios tendrá mucha menos información sobre la causa que se investiga que el formulario que se remitirá a la autoridad de ejecución cuando se le tenga que notificar la orden de producción en aplicación del art. 8.

Además, si no se concreta muy bien en el EPOC la información que se le está demandando al proveedor de servicios, esa solicitud puede ser denegada por desproporcionada, o no se recibirán los datos que realmente se necesitan, o incluso se recibirán demasiados y no se podrán procesar de manera eficaz, con la agilidad imprescindible para seguir adelante con la investigación.

Por otro lado, como han destacado los Informes SIRIUS ya citados, la cooperación voluntaria directa entre autoridades nacionales y los principales proveedores de servicios de internet viene funcionando hasta ahora de manera satisfactoria en términos generales. Hemos de suponer que cuando entre en vigor el «paquete *e-evidence*», también en esos casos en que ahora es posible tal cooperación directa, deberá pasar a emplearse el sistema EPOC / EPOC-PR, lo que en cierta medida va a añadir complejidad a la obtención de ese tipo de datos que no son de contenido; por cierto, los que más se solicitan en la práctica.

Nos tenemos que preguntar entonces si quedará «abolida» la cooperación voluntaria directa con los proveedores de servicios, o si por el contrario podrán éstos seguir dando respuesta como hasta ahora a esas peticiones.

Entendemos que no, que la cooperación se tendrá que canalizar necesariamente a través del nuevo sistema que implanta el paquete «*e-evidence*», y más cuando será obligatoria la implantación de un específico «sistema informático descentralizado» para la transmisión de los datos solicitados.

En cualquier caso, estimamos que este extremo tan importante debería haber quedado bien claro en la norma, pues en otro caso es posible que se mantenga la duplicidad de sistemas de obtención de información electrónica, lo que suponemos no era el deseo del legislador UE.

Otra de las objeciones que se plantean tiene que ver con la falta de concreción y de armonización de algunos de los motivos de denegación del cumplimiento del EPOC.

No están en absoluto armonizados en el ámbito de la Unión los supuestos en que los datos podrían estar «*protegidos por inmunidades o privilegios*

concedidos en virtud del Estado de ejecución», o «cubiertos por normas sobre la determinación o limitación de la responsabilidad penal relacionadas con la libertad de prensa o la libertad de expresión en otros medios de comunicación», cuestiones a las que se hace referencia en el art. 12 del Reglamento como motivos de denegación de la orden europea de producción.

En consecuencia, esta carencia puede afectar a la eficacia del instrumento, ya que la autoridad judicial de emisión no conocerá las normas sobre estos aspectos que operan en el Estado de ejecución, que pueden ser muy distintas de las que rigen en el Estado de emisión. Preocupa en particular la cuestión relativa a la obtención de datos de contenido que podrían afectar al «privilegio» del secreto de comunicaciones entre abogados y sus clientes.

Igualmente es un motivo muy importante de preocupación para las autoridades encargadas de la investigación que no exista en la UE un marco normativo armonizado sobre los concretos periodos mínimos de conservación de datos por parte de los proveedores de servicios con fines policiales o de investigación.

Si bien los plazos máximos de conservación de los datos por los proveedores están *en cierta medida* limitados por la normativa UE y jurisprudencia del TJUE al respecto, sigue habiendo muchas diferencias entre esos plazos de conservación de los distintos tipos de datos, por lo que cuando las autoridades nacionales solicitan datos a los proveedores en el marco de una investigación, no pueden saber de antemano si esos datos se siguen conservando, o no. Dependerá de cada uno de los proveedores de servicios a que se estén dirigiendo.

Por lo tanto, puede que se estén pidiendo datos que los proveedores ya han eliminado en cumplimiento de las respectivas normas nacionales que les vinculan o de sus propias reglas de funcionamiento interno, y entonces todo el trabajo realizado para preparar y transmitir el EPOC habrá sido en vano.

Este problema de la «*Lack of EU-Wide data retention framework for law enforcement purposes*» ha sido reiteradamente puesto de relieve por los operadores jurídicos, por las autoridades de investigación y también por los propios proveedores de servicios de internet²⁹⁵.

Surgen además importantes objeciones en relación con el llamado «principio de especialidad», pues según el articulado del Reglamento 2023/1543

295. Vid. Informe SIRIUS 2023, *supra cit.*, esp. pp. 8, 9, 55 y 63.

este principio no operará en relación con la obtención y uso de pruebas consistentes en datos almacenados por los proveedores de servicios.

De la lectura del escueto apartado 5.º del art. 18 del Reglamento, hemos de deducir que sí será posible transmitir a cualquier otro Estado miembro las pruebas electrónicas que reciba la autoridad del Estado de emisión del EPOC, aunque no se indica en el Reglamento con qué presupuestos o condiciones. Además, puesto que se admite que es posible transferir la información recibida a las autoridades de otros Estados, habrá que suponer que también podrá emplearse en otras causas distintas que se sustancien en el mismo Estado de emisión.

Otro problema importante que existe ya actualmente en la práctica tiene que ver con la encriptación o cifrado de los datos que se recibirán del proveedor de servicios, ya que puede resultar que la respuesta al EPOC remitido resulte, en último término, ineficaz.

Indica el Considerando 20º del Reglamento que los datos que soliciten las autoridades serán entregados por el proveedor de servicios *«con independencia de que estén cifrados o no»*, y no se establece *«ninguna obligación de descifrar los datos para los prestadores de servicios»*.

Por tanto, los datos se entregarán a las autoridades nacionales que han emitido el EPOC tal y como los tenga almacenados el proveedor de servicios. En muchas ocasiones, el propio proveedor no tendrá las claves de desencriptación de los datos que almacena, que solo conocerá el usuario, por lo que, si este no colabora, las respectivas autoridades nacionales expertas en la materia tendrán que tratar de acceder a la información que se necesite haciendo uso de los sistemas de descifrado o desencriptación que pudieran tener a su alcance. Lamentablemente, estos no siempre darán los resultados deseados, sobre todo si se necesita acceder a datos de contenido o a información sobre almacenamiento o intercambio de criptomonedas, por lo que, en último término, la eficacia de la cooperación se verá frustrada.

Se nos plantea, por otro lado, la duda de si los respectivos proveedores de servicios podrán cumplir con todas las solicitudes de datos que reciban de las distintas autoridades nacionales dentro de los estrictos plazos establecidos en el Reglamento. Tendrán que dar respuesta a las órdenes de producción que reciban en un máximo de 10 días tras la recepción del EPOC, o de 8 horas en caso de urgencia.

Es previsible que los representantes o establecimientos designados por los proveedores de servicios, al menos en un Estado miembro, reciban

cientos o miles de peticiones de datos. Algunas serán sencillas, pero otras requerirán una respuesta más compleja o incluso deberán ser rechazadas, con la correspondiente motivación.

Para que el nuevo sistema funcione globalmente, también los proveedores de servicios tendrán que asignar suficientes recursos personales y materiales que les permitan cumplir en tiempo y forma con estas obligaciones que les impone el «paquete *e-evidence*».

Finalmente, estimamos que es una amenaza severa para la eficacia del nuevo sistema que se implanta con el «paquete *e-evidence*» el uso que se pueda hacer de la llamada «*obligación de reexamen*» en caso de obligaciones en conflicto con el Derecho aplicable de un tercer país. Tendremos que estar atentos a la invocación por los proveedores de servicios de «*objeciones motivadas*» y, en general, a la aplicación que en el futuro se haga del «*procedimiento de reexamen*» del art. 17 del Reglamento.

Hasta que no se firme el «acuerdo ejecutivo» que se está negociando entre los Estados Unidos y la Unión Europea, y/o sea aplicable el 2º Protocolo Adicional al Convenio de Budapest, del que también participa EE.UU., los proveedores de servicios destinatarios de EPOC que tienen su sede precisamente en EE.UU., muchos y muy importantes, tendrán que resolver los conflictos que se les puedan plantear, pues estarán obligados a ejecutar esas órdenes europeas de entrega de datos, al tiempo que deberán considerar la legislación del país donde se encuentra su sede, que también les vincula; en particular, en este momento, la ya referida *CLOUD Act* estadounidense.

Comprobaremos si finalmente estas previsiones del Reglamento 2023/1543 sobre la «*obligación de reexamen*» no acaban siendo una amenaza real para la efectividad del nuevo sistema de obtención transfronteriza de información electrónica.

2.4.2. Reglamento (UE) 2022/2065, relativo al mercado único de servicios digitales. Las órdenes de actuación contra contenidos ilícitos en la web

El objetivo expreso de este Reglamento²⁹⁶, directamente aplicable desde el 17 de febrero de 2024, es crear un entorno *online* más seguro para los consumidores y para las empresas en la Unión Europea.

296. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>

Es una norma de amplio espectro, extensa y compleja, con muchas repercusiones en diversos ámbitos. En términos generales podemos decir que pretende reforzar la protección a los consumidores, sus derechos fundamentales, definir con claridad las responsabilidades de las plataformas en línea y redes sociales, aumentar la transparencia con más y mejor información y vigilancia de las mismas, así como hacer frente a los contenidos y productos ilícitos.

Es precisamente en este último punto donde nos centraremos, pues, según se ha expuesto, la trata y explotación de personas, también de menores de edad, tiene una creciente dimensión *online*, en la captación y control de las víctimas²⁹⁷, así como en la propia oferta de los servicios prestados, que evidentemente pueden llegar a muchas más personas. En consecuencia, es fundamental poder detectar, supervisar y en lo posible eliminar materiales *online* relacionados con los delitos de trata y explotación.

Este Reglamento establece responsabilidades, un sistema de rendición de cuentas y mecanismos de transparencia para los proveedores de servicios intermediarios, como son los proveedores de acceso a internet, los servicios de alojamiento web o «en nube», registradores de nombres de dominio, mercados de productos y servicios *online*, redes sociales y plataformas de intercambio de contenidos, entre otros.

Por lo que respecta en particular a la lucha contra los contenidos ilícitos en línea y, en lo que aquí nos ocupa, a las ofertas de servicios de todo tipo por parte de personas explotadas, este Reglamento posibilita identificar esos contenidos, productos u ofertas de servicios ilícitos, también por medio de «alertadores fiables», al tiempo que impone obligaciones de trazabilidad de las operaciones en línea.

297. Sobre el «doble uso» de las tecnologías online, en la captación, explotación y control de las víctimas de trata, pero también de gran ayuda para la propia investigación del delito, con especial referencia al llamado «agente encubierto informático», *vid.* PLANCHADELL GARGALLO, A.: «Víctimas de trata de seres humanos, investigación del delito y nuevas tecnologías», en *El proceso penal ante una nueva realidad...*, *op. cit.*, pp. 393 y ss. Más recientemente, BUENO DE MATA, F.: «El uso de inteligencia artificial generativa por el agente encubierto informático como herramienta contra la explotación sexual y trata de mujeres a través de internet», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 66, 2025, pp. 1 y ss. Sobre las utilidades de los sistemas IA en la lucha contra el crimen organizado, DE HOYOS SANCHO, M.: «Delincuencia organizada e inteligencia artificial. Estrategias y propuestas normativas en el contexto de la Unión Europea desde la perspectiva procesal», *Respuesta institucional y normativa al crimen organizado*, F. Garrido (Dir.), Cizur Menor, 2022, pp. 283 y ss.

No obstante, téngase en cuenta —*vid.* art. 8— que no se impone a los prestadores de servicios intermediarios ninguna obligación general de monitorizar la información que transmitan o almacenen, ni de buscar activamente hechos o circunstancias que indiquen la existencia de actividades ilícitas, si bien lógicamente, podrán realizar investigaciones voluntarias por iniciativa propia o adoptar medidas para detectar, identificar y retirar contenidos ilícitos o bloquear el acceso a estos en cumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional —art. 7—.

Además, cuando reciban una orden de actuación en relación con uno o varios elementos concretos de contenido ilícito, debidamente motivada y emitida por las autoridades judiciales o administrativas competentes, los prestadores de servicios intermediarios informarán a estas autoridades de las medidas adoptadas en cumplimiento de esa orden. Véase con más detalle lo dispuesto en el art. 9 de este Reglamento en relación con las «órdenes de actuación contra contenidos ilícitos», y en el art. 10 sobre las «órdenes de entrega de información» sobre uno o varios destinatarios individuales del servicio.

Interesa también destacar la figura del llamado «alertador fiable». Según dispone el art. 16 de este Reglamento, los prestadores de servicios de alojamiento de datos establecerán mecanismos que hagan posible que cualquier persona física o jurídica les notifique la presencia en su servicio de elementos concretos que se pueden considerar ilícitos; serán mecanismos de fácil acceso y manejo, que permitan enviar las notificaciones, de manera motivada, exclusivamente por vía electrónica. El art. 22 añade especificaciones sobre las condiciones que ha de reunir ese «alertador fiable».

En todo caso, cuando el prestador del servicio tenga conocimiento de cualquier información que le haga sospechar que se ha cometido, se comete o es probable que se cometa un delito que implique «amenaza para la vida o la seguridad de una o más personas», deberá comunicar la sospecha inmediatamente a las autoridades policiales o judiciales de Estado/s miembros afectados, aportando todos los datos de que disponga; *vid.* art. 18.

Se establece también en este Reglamento la posibilidad de que el prestador de servicios suspenda «durante un tiempo razonable y después de haber realizado una advertencia previa», la prestación de sus servicios a los destinatarios del servicio «que proporcionen con frecuencia contenidos manifiestamente ilícitos»; *vid.* art. 23, sobre las medidas y protección contra usos indebidos.

2.4.3. Los Equipos Conjuntos de Investigación

Según venimos exponiendo, dado el carácter generalmente transfronterizo de los delitos de trata, a la vista de su gravedad, de la dispersión de pruebas, autores y víctimas en distintos Estados, considerando la complejidad de las investigaciones, que involucran a autoridades de diverso tipo y nacionalidad, es evidente que la creación de los conocidos como «Equipos Conjuntos de Investigación» —ECIs en lo sucesivo— puede ser una herramienta muy valiosa para reforzar la lucha contra la trata y explotación de seres humanos.

Veremos a continuación los aspectos más relevantes de su regulación en la Unión Europea, algunos datos sobre el uso que se ha hecho de estos Equipos y formularemos algunas propuestas de mejora.

Los ECIs son un instrumento orgánico de cooperación internacional que se fundamenta en un acuerdo entre autoridades competentes —judiciales, fiscales o policiales— de dos o más Estados, que se puede poner en funcionamiento por un tiempo limitado y con la finalidad de llevar a cabo investigaciones transfronterizas sobre concretos delitos complejos, que afectan a uno o más de los Estados partícipes y que, por las conexiones que existen entre esas investigaciones, requiere de actuaciones coordinadas y de la movilización de medios personales y materiales considerables²⁹⁸.

El soporte jurídico para la constitución de un ECI, concretamente en el ámbito de la Unión Europea, en el que nos centraremos²⁹⁹, se encuen-

298. Como explica con detalle F. JIMÉNEZ-VILLAREJO, actual Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación internacional, en su exhaustivo trabajo sobre el tema, los ECIs constituyen desde hace años el mecanismo de coordinación más dinámico y con mayor proyección en materia penal, particularmente en la cooperación con multilateral con terceros países, sobre todo en materia de obtención de pruebas transfronterizas. *Vid.* más ampliamente, «Equipos Conjuntos de Investigación: cuestiones disputadas y sugerencias ante la necesidad de un nuevo marco legal en España», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 346-429. Además, la promoción de estos Equipos es prioritaria en el marco de la política criminal contra el crimen organizado en la UE, según consta en la *Estrategia UE contra la Delincuencia organizada 2021-2025*, que abordaremos *infra* con más detalle.

299. También pueden crearse ECIs con autoridades de Estados que no son parte de la Unión Europea, con base en otros instrumentos internacionales bi-o multilaterales. Véase en particular el documento «*Guidelines on Joint Investigation Teams Involving Third Countries*», publicado por Eurojust con fecha junio 2022. <https://www.eurojust.europa.eu/publication/guidelines-joint-investigation-teams-involving-third-countries>

tra en el art. 13 del *Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea UE*, de 29 de mayo de 2000³⁰⁰, así como en la *Decisión Marco 2002/465/JAI, sobre equipos conjuntos de investigación*³⁰¹.

Es preciso tener en cuenta *ab initio* que no podrá emplearse el mecanismo de cooperación y reconocimiento mutuo que es la Orden Europea de Investigación para la constitución de un ECI; se excluye expresamente en la Directiva que regula la OEI, pues se entiende que la creación de un ECI y la obtención de pruebas en dicho Equipo requiere de normas específicas³⁰².

Si nos fijamos en las recomendaciones y consideraciones contenidas en la «*Guía práctica de los Equipos Conjuntos de Investigación*»³⁰³, veremos que este instrumento puede resultar especialmente útil para la investigación y prueba de los delitos de trata y explotación de seres humanos más graves y complejos, pues justamente estaremos en presencia de sofisticadas redes delictivas, será necesario llevar a cabo numerosas investigaciones, que necesitarán puntos de conexión en los distintos Estados participantes.

También en el contexto geopolítico de MERCOSUR y Estados asociados operan estos ECIs con fundamento en un Acuerdo Marco de cooperación suscrito entre éstos en el año 2010; *vid.* <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2104>

300. DO C 197, de 12.7.2000.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0712\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0712(01))

301. DM 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, DO L 162, de 20.6.2002. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2002-81114>

302. *Vid.* Considerando 8º y art. 3 de la *Directiva 2014/41/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal*: «La OEI comprenderá todas las medidas de investigación con excepción de la creación de un equipo conjunto de investigación y la obtención de pruebas en dicho equipo (...)». Sobre esta cuestión en particular, *vid.* HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: «Reflexiones en torno a la exclusión de los Equipos Conjuntos de Investigación en la Directiva 2014/41/UE», en GONZÁLEZ CÁNO, M.I.: *Orden europea de investigación y prueba transfronteriza en la Unión Europea*, Valencia, 2019, pp. 209-223, y LARO GONZÁLEZ, E.: *La orden europea de investigación en el Espacio Europeo de Justicia*, Valencia, 2021, esp. p. 97.

303. Elaborada por la Red ECI, en cooperación con Eurojust, Europol y OLAF, publicada en febrero de 2017, esp. p. 7: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/jit-guide-2017-es.pdf>
La última versión ha sido actualizada con fecha 16 de diciembre de 2021; accesible en: <https://www.eurojust.europa.eu/publication/jits-practical-guide>

Además, la celeridad y eficacia será particularmente valiosa en estas investigaciones, pues es muy probable que las víctimas sigan siéndolo mientras no se logre dismantelar la red de trata³⁰⁴.

Comparados con las formas «tradicionales» de cooperación y judicial transfronteriza, los ECIs presentan las siguientes ventajas³⁰⁵: permite la recopilación directa y el intercambio de información y de pruebas sin necesidad de utilizar los canales de asistencia jurídica internacional o las órdenes europeas de investigación; además, los miembros adscritos a ese Equipo podrán operar y estar presentes en las actuaciones que se realicen en los otros Estados que no son el de su origen. Sin duda éstas son ventajas operativas muy notables.

En la mayoría de los supuestos se apreciará la necesidad de constituir el ECI una vez que ya estén en curso las respectivas investigaciones internas en los distintos Estados afectados. También es posible que inicialmente no se haya creado un ECI entre todos los países implicados, sino solo entre los más involucrados, de manera que la colaboración de los demás afectados se obtendrá mediante las concretas solicitudes de cooperación judicial, o bien otras autoridades se podrán sumar posteriormente al ECI que ya está actuando, por medio de una modificación del acuerdo inicial de constitución.

Eurojust y Europol pueden jugar un papel fundamental en la creación y funcionamiento de los ECIs³⁰⁶, pues a través de distintas reuniones operativas o de coordinación facilitarán que las respectivas autoridades nacionales integradas en esos organismos tengan una visión más amplia del caso y de las cuestiones que debe abarcar el «acuerdo» de creación del ECI³⁰⁷. En

304. Así lo destaca SAN JOSÉ GONZÁLEZ, A.: «Los equipos conjuntos de investigación y la posibilidad de su aplicación a la investigación de los delitos de trata de seres humanos», *Estudios Jurídicos*, núm. 2012, año 2012, pp. 1 y ss.

305. *Vid. Joint Investigation Teams: Practical Guide, supra cit.* p. 8, así como el citado trabajo de JIMÉNEZ-VILLAREJO, esp. pp. 357 y ss., sobre el valor añadido de los ECIs en comparación con otros instrumentos de cooperación transfronteriza.

306. Sobre el apoyo de Eurojust y Europol a los ECIs, concretamente en materia de lucha contra la trata, puede verse MORENO URPI, A.: *La lucha contra la trata...*, *op. cit.*, pp. 549 y ss.

307. El mismo JIMÉNEZ-VILLAREJO, *op. supra cit.* p. 351, destaca el carácter esencialmente «contractual» de los ECIs. No son propiamente un instrumento de cooperación basado en el reconocimiento mutuo, como puede ser la OEI. Además, el autor concluye —p. 355— que la naturaleza jurídica de este acuerdo no es una resolución judicial, ya que puede intervenir una autoridad policial en el mismo —v.gr. para intercambio

todo caso, aunque el correspondiente miembro/s nacional de Eurojust no participe en el ECI, deberá ser informado por las autoridades nacionales competentes de que se ha constituido tal Equipo³⁰⁸.

El Equipo estará compuesto por varios «Jefes del ECI»³⁰⁹, al menos uno por cada Estado participante³¹⁰, los cuales supervisarán su actuación cuando operen en el territorio de su respectivo Estado, así como por los «Miembros del ECI», generalmente autoridades policiales, quienes serán los encargados de llevar a cabo las medidas de investigación y del resto de acciones de carácter operativo. También podrían participar en las operaciones del ECI otras personas que no son autoridades policiales ni judiciales, pero cuya aportación profesional puede ser relevante en un caso concreto; por ejemplo, peritos médico-legales, agentes privados expertos en TICs, u organizaciones no gubernamentales que prestan apoyo a las víctimas.

En el tipo de delitos que nos ocupan en este trabajo, la participación de esos profesionales expertos puede resultar muy valiosa. Es destacable tam-

de información de inteligencia policial—, e incluso, si intervienen terceros Estados, puede ser que en la autorización y acuerdo de constitución se exija una autorización administrativa por parte de sus respectivas autoridades centrales. Tengamos en cuenta que cada acuerdo de constitución de un ECI se negocia «caso por caso». Para facilitar la creación del ECI se adjunta un «modelo de acuerdo» en la referida *Guía Práctica de los ECIs* de 2017, aprobado por Resolución del Consejo DO C 18, de 19.1.2017, pp. 1 a 9. Por su parte, HERNÁNDEZ LÓPEZ destaca la primacía del «principio asistencial» entre Estados, del elemento de ayuda y colaboración mutua para la efectiva persecución del crimen transfronterizo más grave, como característica propia y distintiva de los ECIs; *vid.* su trabajo «El Equipo Conjunto de Investigación como instrumento en la lucha contra el crimen organizado en la era de la digitalización», en *Lucha contra la criminalidad organizada y cooperación judicial en la UE*, Dir.: F.J. Garrido Carrillo, Cizur Menor, 2022, pp. 263-289.

308. *Vid.* art. 13 apdo. 5º de la *Decisión 2002/187/JAI del Consejo sobre Eurojust*, modificada por *Decisión 2009/426/JAI del Consejo*, de 16 de diciembre de 2008.

309. Si bien la cooperación a través de los ECIs se basa en la igualdad, pues su creación y funcionamiento parte de un acuerdo entre autoridades nacionales en pie de igualdad, en la práctica las partes pueden convenir que una de ellas —v.gr.: el Estado que esté en mayor medida afectado o que tenga una visión de conjunto más completa de las actividades del grupo de delincuencia organizada— tome la iniciativa, o bien *de facto* organice la cooperación entre las distintas autoridades implicadas, respetando en todo caso las prerrogativas de las autoridades nacionales. *Vid.* la citada *Guía práctica de los ECIs*, p. 13.

310. Son las respectivas legislaciones nacionales las que especificarán qué autoridad puede solicitar la creación de un ECI y quién podrá actuar al frente del mismo por parte de ese país.

bién el hecho de que los acuerdos de constitución del ECI puedan incluir ya referencias expresas y disposiciones especiales en relación con las concretas medidas de apoyo que pueden requerir las víctimas de los delitos que se persiguen.

En la referida *Guía Práctica* se explica —*vid.* p. 10— que, en un gran número de casos, primero se realizan investigaciones en paralelo en cada Estado miembro interviniente, intercambiando periódicamente la información y pruebas obtenidas, y ya en un momento posterior cada Estado envía al Equipo sus respectivos miembros en «comisión de servicios» para apoyar una fase operativa conjunta y coordinada —«plan de acción operativo»—.

La legislación aplicable a las actuaciones del ECI será la vigente en el Estado en el que opere el Equipo en un momento determinado —«Estado de actividad»—, la *lex loci* por tanto —*vid.* art. 1.3.b) DM 2002—. No obstante, como sostienen los analistas³¹¹, no puede entenderse que la omisión de cualquier referencia a la posibilidad de que se tengan en cuenta los requisitos de la *lex fori* en la obtención de pruebas, implique que no pueda aplicarse esta última si así se solicita. Lo más probable es que esta cuestión sea objeto de análisis y debate previo entre los miembros del Equipo, y eventualmente también con los miembros nacionales de Eurojust, de tal forma que finalmente se procure respetar las formalidades probatorias que pudieran ser exigibles en los distintos Estados partícipes en el ECI.

La admisibilidad y valoración de las pruebas obtenidas por el ECI vendrá dada igualmente por las respectivas legislaciones nacionales del Estado/s miembro/s donde se vaya a seguir con el enjuiciamiento³¹².

El uso de la información y elementos de prueba que se obtengan y se intercambien en las distintas actuaciones del ECI será posible según dispongan las respectivas legislaciones nacionales. Inicialmente, ese uso estará limitado por el llamado «principio de especialidad», de tal manera que, como regla general, solo podrá emplearse para los concretos fines para los

311. Véase con detalle los trabajos de HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: «Reflexiones en torno...», *op.cit.*, p. 276, y anteriormente RODRÍGUEZ-MEDEL, C.: *Obtención y admisibilidad en España de la prueba penal transfronteriza*, Cizur Menor, 2016, pp. 145 y ss.

312. En la *Guía Práctica de los ECIs*, p. 17, podemos leer que pocas veces se pone en cuestión la admisibilidad de las pruebas recogidas por el ECI, ya que la flexibilidad operativa del Equipo permite que, de forma previa al momento de obtención de las pruebas, se hayan abordado las cuestiones de admisibilidad de las pruebas, incluso con el apoyo de los expertos nacionales que integran el ECI y, desde luego, de Eurojust.

que se creó el Equipo. No obstante, puede ampliarse la utilización de la información o fuentes de prueba obtenidas por el ECI para la investigación y prueba de hechos diferentes a los que motivaron la constitución del Equipo, siempre que se autorice previamente por la autoridad competente del Estado miembro en que se obtuvo la información o la prueba³¹³, o bien si concurre una amenaza inminente y grave de seguridad pública. También será posible intercambiar, en el marco del ECI, informaciones obtenidas por las autoridades nacionales respectivamente competentes antes de la constitución del Equipo, siempre y cuando así se declare de forma expresa en el acuerdo de constitución del ECI³¹⁴.

El ECI se crea para unos fines concretos y por un período de tiempo limitado, que puede prolongarse en caso necesario si lo acuerdan los participantes. No obstante, antes de la clausura de las actuaciones del ECI, es posible que los integrantes del mismo se cuestionen la competencia jurisdiccional, es decir, qué jurisdicción nacional estará en mejores condiciones de llevar a cabo el enjuiciamiento de los hechos delictivos investigados, y si es conveniente transferir la competencia para conocer del procedimiento a un concreto Estado de los participantes. Nos ocuparemos de esta importante cuestión en el epígrafe siguiente.

Queremos llamar la atención también sobre un extremo relevante, que se recoge en el «Modelo de Acuerdo sobre la creación de un ECI»³¹⁵. En relación con la «Finalidad del ECI», deberán incluirse las circunstancias del delito/s objeto de investigación y, en su caso, una referencia a los procedimientos nacionales en curso, reduciendo al mínimo la referencia a datos de carácter personal. Se explicarán también de forma sucinta en el Acuerdo cuáles son los objetivos del ECI, incluidos, v.gr., la recogida de concretos elementos de prueba, la detención coordinada de sospechosos o la inmovilización y recuperación de activos.

En relación con esta última cuestión, es destacable el hecho de que se recomiende a las Partes que estudien la posibilidad de incluir el inicio y la finalización de una *investigación financiera* como uno de los objetivos específicos del ECI. Es decir, que consten también de forma expresa en el Acuerdo de constitución del ECI disposiciones específicas sobre la dimensión finan-

313. Esta posibilidad se reflejará en una disposición *ad hoc* contenida en el propio acuerdo de constitución del Equipo.

314. Así lo plantea expresamente HERNÁNDEZ LÓPEZ, A: «El Equipo Conjunto de Investigación como instrumento en la lucha...», *op.cit.*, p. 275.

315. DO C 18 de 19.1.2017, p. 1.

ciera de las investigaciones a realizar: rastreo, embargo, confiscación, gestión y reparto de activos entre los socios del ECI, incluida la necesidad de adoptar medidas urgentes para evitar la desaparición de activos³¹⁶.

Según venimos destacando a lo largo de este trabajo, la localización de activos de todo tipo pertenecientes al grupo de criminalidad organizada, y de los beneficios de la trata en general, es fundamental para luchar de manera eficaz contra estos delitos, por lo que debe valorarse muy positivamente que en la actuación de los ECIs se preste atención especial, en lo posible ya desde el inicio, a todo lo relativo a la investigación financiera como parte de las finalidades específicas cubiertas por el Acuerdo de constitución del ECI.

Los ECIs vienen operando en el contexto de la Unión desde 2002 y han llevado a cabo numerosas operaciones con éxito, pero también se han enfrentado a algunas dificultades técnicas importantes, crecientes desde su inicio, destacadamente en relación con el intercambio seguro de toda la información electrónica que manejan. Por ello es importante hacer mención también del *Reglamento (UE) 2023/969, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece una plataforma de colaboración en apoyo del funcionamiento de equipos conjuntos de investigación*³¹⁷.

El objetivo de este moderno canal de comunicación centralizado³¹⁸, que debería estar en funcionamiento a más tardar el 7 de diciembre de 2025, es facilitar el intercambio electrónico seguro de mensajes, información y elementos de prueba —en ocasiones, archivos muy voluminosos— entre los fiscales y jueces que integran los ECIs, y de estos con otros organismos y agencias de la Unión con las que se relacionan habitualmente, como Eurojust, Europol u OLAF. A tal fin, se han establecido normas específicas de seguridad y protección de los datos que se transmiten³¹⁹, teniendo en

316. Vid. la citada *Guía práctica de los ECI*, p. 39.

317. *JITS Collaboration Platform*; vid. con detalle la regulación contenida en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0969>

318. Diseñado y supervisado por eu-LISA, que es la Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. <https://www.eulisa.europa.eu/>

En general, sobre la importancia de los aspectos tecnológicos en materia de cooperación transfronteriza, véanse los comentarios y propuestas que formula HERNÁNDEZ LÓPEZ, A: «La digitalización de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: propuestas y perspectivas legislativas», en *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*, op. cit., pp. 281 y ss.

319. Como es sabido, toda la cuestión de protección de datos es fundamental en el ámbito UE, también en relación con el intercambio de información y obtención de pruebas; en

cuenta que permite compartir grandes volúmenes de datos. Se garantiza de manera eficiente la trazabilidad del acceso a esos datos y pruebas almacenadas, de manera que siempre quedará registrado quién, a qué archivos y cuándo se ha accedido a la información.

Además, cada ECI tendrá su propio «espacio» dentro de la plataforma, de tal manera que no habría funciones transversales ni interacciones entre los diversos ECIs alojados en ella. El acceso será posible a través de ordenadores «clásicos» y también desde teléfonos móviles, con una interfaz disponible en todas las lenguas oficiales en la Unión.

Como se puede suponer, si bien la plataforma funcionará a través de internet, para ofrecer a los distintos usuarios un acceso flexible, ésta reúne todas las condiciones técnicas de robustez, seguridad, cifrado de extremo a extremo de los datos en reposo y en tránsito, funciones de chat, audio, video, mensajería, etc.

Esta plataforma complementa el ya referido sistema SIENA³²⁰, que sigue operativo y está disponible a través de Europol como medio seguro de transmisión de información sensible, o de correos electrónicos que se intercambian con los ECIs.

Estimamos pertinente aportar también algunos datos sobre los ECIs constituidos en los últimos años; han sido obtenidos de las Memorias anuales de Eurojust y de los Informes de evaluación de los ECIs³²¹. Estas cifras nos ayudarán a comprender la importancia actual y el potencial de este instrumento orgánico de cooperación transfronteriza en la UE.

El quinto informe de evaluación de los ECIs, publicado el 18 de junio de 2025³²² por la Secretaría de la Red de ECIs, basado en evaluaciones realizadas entre 2022 y 2024, puso de relieve los beneficios tangibles de estos Equipos, en particular en materia de cibercrimen y en relación con el

particular, el cumplimiento de los requisitos contenidos en la *Directiva (UE) 2016/680, del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos*.

320. *Secure Information Exchange Network Application* —SIENA—. Vid. <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>

321. Se pueden consultar todos ellos en: <https://www.eurojust.europa.eu/publications>

322. <https://www.eurojust.europa.eu/publication/fifth-jits-evaluation-report>

Proyecto «Justicia Penal en los Balcanes Occidentales» para la lucha contra el crimen organizado transfronterizo. Hay que destacar la constitución en ese período de 3 ECIs que investigaron específicamente delitos de trata de seres humanos.

Según la Memoria anual de Eurojust sobre su actividad en 2024, publicada el 3 de julio de 2025³²³, desde el punto de vista operativo y económico se apoyaron un total de 361 ECIs, un 25% más que el año anterior, de los cuales 127 fueron de nueva creación. En el año 2023 se apoyaron 288 Equipos y 94 eran de nueva creación. En el año 2022 se apoyaron 264 ECIs, 77 de ellos de nueva creación. En el año 2021 se constituyeron concretamente 13 ECIs en relación con la persecución de los delitos de trata de seres humanos.

Por lo que respecta a España, según los últimos datos ofrecidos por la representación de nuestro país en Eurojust³²⁴, en el año 2024 participamos en 18 ECIs y en 2023 en otros 18.

En fin, según los sucesivos Informes presentados por Eurojust, los ECIs continúan siendo uno de los instrumentos más avanzados para la cooperación internacional contra el crimen organizado más grave. Tengamos en cuenta además que los delitos de trata y explotación de seres humanos suelen ir ligados a otros tipos delictivos también muy graves y generalmente transfronterizos, como el tráfico de estupefacientes o de armas y el blanqueo de capitales, materias en las que es frecuente la necesidad de creación de estos Equipos conjuntos de investigación.

Como ya pusiera de relieve A. SAN JOSÉ³²⁵, en su día Fiscal adscrita a la Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional, los ECIs pueden resultar muy útiles en la investigación de los delitos de trata, pues permiten compartir información entre los miembros del Equipo sin solicitudes oficiales, se evita el uso continuo de peticiones de cooperación transfronteriza entre los Estados partícipes para las investigaciones en curso, pueden estar presentes los miembros del ECI en registros y toma de declaraciones, se potencia la confianza mutua entre profesionales de distintos países, se articulan mejores estrategias de investigación y acusación, se puede contar con el apoyo inmediato de Eurojust y Europol, así como con la financiación

323. <https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-consolidated-annual-activity-report-2024>, *vid.* las cifras contenidas específicamente en la p. 15.

324. <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/member-states/spain>

325. SAN JOSÉ GONZÁLEZ, A.: «Los equipos conjuntos de investigación...», *op. cit.*, esp. pp. 13 y ss.

de la UE. Además, como también destaca la referida Fiscal³²⁶, el recurso a la utilización de los ECIs permite facilitar la gestión de los medios necesarios para garantizar una mejor protección a las víctimas y testigos de estos hechos delictivos graves, de forma que cada una de las autoridades competentes de cada Estado implicadas en el Equipo puede gestionar también las medidas de protección necesarias previstas en sus respectivas legislaciones, de las cuales tendrán oportuno conocimiento.

De otro lado, la participación de Eurojust en la constitución y funcionamiento del ECI, aunque no es imprescindible, es muy recomendable en la práctica, por la experiencia y conocimientos que aporta, además del apoyo financiero y logístico, que será muy importante para operaciones de envergadura, como pueden ser las que tienen como objetivo la desarticulación de redes de trata que operan en diversos países.

Por lo demás, si nos fijamos ya en el ordenamiento español, contamos en nuestro país con la *Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea*³²⁷, norma esta que será de aplicación cuando en el ECI participe la autoridad competente española o sus actividades se desarrollen en territorio español —art. 1—.

Desde hace tiempo se pone de manifiesto la necesidad de modificar esta Ley 11/2003, de adaptarla a las nuevas circunstancias y de mejorar algunos aspectos de la misma³²⁸.

Concretamente en la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2024³²⁹, en su apdo. 4.3, puede leerse lo siguiente en relación con la creación de Equipos conjuntos con terceros Estados:

Cualquier versión de una nueva ley nacional sobre ECIs debería extender el ámbito de aplicación territorial existente desde la Unión Europea a

326. *Op. et loc. supra cit.*

327. Esta Ley se complementa con la L.O. 3/2003, de 21 de mayo, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en los ECIs cuando actúen en España.

328. *Vid.* los argumentos que con toda claridad expone JIMÉNEZ-VILLAREJO FERNÁNDEZ, F., en uno de sus trabajos más recientes sobre la materia: «Equipos conjuntos de investigación...», *op. cit.*, pp. 346-429. Véase también QUESADA LÓPEZ, P.M.: «Los equipos conjuntos de investigación penal en el Derecho de la UE. Estatuto jurídico, obligaciones para los Estados miembros y su adaptación al ordenamiento jurídico español, en *Proceso penal europeo: últimas tendencias, análisis y perspectivas*, Dirs.: Hernández López, A. y Laro González, E., Cizur Menor, 2023, pp. 377 y ss.

329. https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/index.html

los terceros países, superando la limitación territorial o regional existente, marcada desde el propio título de la Ley 11/2003, de 21 de mayo. Cuando la existencia de una investigación paralela en un tercer país ha hecho precisa la constitución de un equipo, su incorporación a falta de la necesaria cobertura legal doméstica se ha salvado aplicando la base legal de los convenios bi— o multilaterales ratificados por España³³⁰. No obstante, la necesaria certidumbre jurídica, fundamental en la materia, requiere urgentemente una normativa nacional que regule adecuadamente la constitución de ECIs con terceros países.

También se reclama en la referida Memoria de la FGE de 2024, apdo. 4.3.2, un régimen de autorización homogéneo para la constitución de ECIS judiciales entre Estados de la UE³³¹, pues el art. 3 de nuestra Ley 11/2003³³² diferencia de forma innecesaria —concluye la Fiscalía— el régimen de autorización previsto para la válida constitución de los ECIs judiciales, según se trate de procedimientos ante la Audiencia Nacional, o bien ante el resto de los órganos judiciales de nuestro país. En el primer caso, es la propia Audiencia Nacional quien autoriza la constitución, mientras que en el segundo esta competencia corresponde al Ministerio de Justicia —Secretaría de Estado de Seguridad—, si participan en el Equipo miembros de las carreras judicial o fiscal.

Desde el punto de vista del esquema de la organización de la jurisdicción española, entiende la FGE —y compartimos ese parecer— que esta diferenciación no se sustenta en norma procesal existente alguna. La juris-

330. Incluso se indica en la referida Memoria de la FGE de 2024 que, en el supuesto en que España no pudiera invocar convenios bi- o multilaterales vigentes con un Estado con cuyas autoridades se quisiera conformar un ECI, «hipotéticamente podrán constituirse equipos conjuntos de investigación con un tercer país en base al principio de reciprocidad, recogido en el art. 193 LECrim».

331. Lo reclama también JIMÉNEZ-VILLAREJO, quien justifica la necesidad de ese régimen de autorización homogéneo en su trabajo *supra cit.* «Equipos conjuntos de investigación...», esp. pp. 404 y ss.

332. La constitucionalidad de este precepto fue objeto de un Auto del Pleno de nuestro Tribunal Constitucional, núm. 122/2016, de 7 de junio, que inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Málaga, por no cumplirse con los requisitos procesales de notificación simultánea a las partes y al MF, y por resultar la cuestión «notoriamente infundada» —art. 37.1 LOTC—. Puede consultarse con más detalle la motivación del referido Auto de inadmisión en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-6840. Realiza una interesante valoración del mismo, QUESADA LÓPEZ, P.M.: «Los equipos conjuntos de investigación...», *op. cit.*, pp. 404-405.

dicción penal española es única y es ejercida por los diferentes órganos jurisdiccionales españoles en función de las normas de competencia objetiva, territorial y funcional establecidas a nivel interno. En este esquema, ni la Audiencia Nacional ni ningún otro órgano jurisdiccional ostentan una suerte de jurisdicción penal privilegiada que pueda motivar una distinción como la que realiza la Ley 11/2003, concluye en este punto la FGE.

Resulta evidente por tanto que el sistema vigente de autorización administrativa en los ECIs judiciales debe superarse y simplificarse, estableciendo un único y homogéneo régimen de autorización. Lejos de la generalización de la autorización previa del Ministerio de Justicia, debe establecerse un sistema de autorización autónoma para todos los órganos judiciales como el más adecuado con la cooperación judicial en un «espacio de libertad, seguridad y justicia» de la UE plenamente judicializado y basado en la transmisión y comunicación con contacto directo entre autoridades judiciales.

La pervivencia de sistemas de autorización basados en autoridades centrales en relación con instrumentos de cooperación judicial debe considerarse una reminiscencia a extinguir, máxime cuando el posible apoyo material y financiero al ECI que pudiera esperarse del Ministerio de Justicia como autoridad central, se encuentra plenamente cubierto por el papel de agencias de la UE, como Eurojust y Europol, que permiten operar a los ECIs sin depender de financiación alguna por parte de los Estados miembros, concluye la referida Memoria de la FGE de 2024 en relación con esta materia.

Hemos de añadir finalmente que en el año 2022 se presentó en nuestro país un Anteproyecto de Ley Orgánica reguladora de los Equipos Conjuntos de Investigación³³³, pero hasta la fecha su tramitación no ha avanzado, y no parece que lo vaya a hacer en un futuro inmediato, por lo que no quedará más remedio que seguir trabajando con la referida y arcaica Ley 11/2003³³⁴.

333. El texto de este Anteproyecto puede consultarse en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/Anteproyecto%20de%20Ley%20orgánica%20equipos%20conjuntos%20de%20investigación.pdf>

334. Otro aspecto que evidencia que esta Ley ha quedado muy anticuada es el hecho de que no se contemple expresamente entre la categoría de funcionarios designados como «miembros españoles del equipo», a los funcionarios de la ORGA —la referida Oficina de Recuperación y Gestión de Activos—, a quienes corresponde localizar, recuperar, conservar, administrar y recuperar las ganancias, instrumentos y efectos del delito. Como destaca JIMÉNEZ-VILLAREJO, *op. supra cit.*, pp. 420 y 421, el papel

2.4.4. Remisión de procesos penales a otro Estado de la Unión. El nuevo Reglamento (UE) 2024/3011

Hemos expuesto en el epígrafe anterior que, precisamente, una de las muchas utilidades de los ECIs es que los resultados de sus investigaciones conjuntas podrán permitir a las autoridades implicadas, seguramente con ayuda de Eurojust³³⁵, decidir con mayor acierto cuál será la jurisdicción del Estado UE que va a estar en mejores condiciones de seguir adelante con el enjuiciamiento de los delitos descubiertos, que serán hechos graves y con fuerte componente transfronterizo. Recordemos que los delitos de trata y explotación de personas que nos ocupan en este trabajo tendrán frecuentemente esas características.

Llegados a este punto, es preciso abordar entonces los instrumentos de que disponemos actualmente en el contexto de la UE para la transmisión de procesos penales entre Estados miembros. Nos centraremos en el aprobado más recientemente: el *Reglamento (UE) 2024/3011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la remisión de causas en materia penal*³³⁶.

La necesidad o pertinencia de acordar la transferencia de procesos penales entre Estados está directamente relacionada con la existencia de conflictos positivos de jurisdicción³³⁷: las autoridades de dos o más Estados

de la ORGA es fundamental en la investigación financiera transfronteriza, y sus funcionarios deberían encontrar mención expresa como miembros españoles del ECI en la que fuera la nueva regulación española sobre estos Equipos, cuando los fines de la investigación requiriesen de actuaciones específicas para la recuperación y gestión de activos, que será en muchos, por no decir en todos los casos.

335. Se recomienda en este punto la lectura del trabajo monográfico de HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: *El papel de Eurojust en la resolución de conflictos de jurisdicción penal en la UE. Propuestas legislativas*, Cizur Menor, 2020.

336. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403011
La bibliografía existente sobre esta materia, incluso la más reciente, se refiere todavía a las iniciativas de la Comisión sobre la materia y a la Propuesta de Reglamento que se presentó en 2023; no obstante, algunos de los argumentos que en estos trabajos se vierten son igualmente valiosos. Vid. por todos: BÖSE, M.: *Übertragung und Übernahme der Strafverfolgung*, Baden-Baden, 2023; HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: «Transmisión de procesos penales en la Unión Europea: hacia una nueva regulación», en *Proceso penal europeo: últimas tendencias...*, op. cit., pp. 415 y ss.; BUCHHALTER MONTERO, B.: «La remisión de procesos penales en la UE: examen de la propuesta de Reglamento de 5 de abril de 2023», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 62, 2024, pp. 1-30.

337. Sobre esta cuestión, RUGGERI, S.: «Conflitti transnazionali di giurisdizione e garanzie della persona», en *Il ne bis in idem*, Mangiaracina, A. (Dir.), Torino, 2021, pp. 280 y ss.

están llevando a cabo paralelamente investigaciones sobre los mismos hechos delictivos, o sobre delitos estrechamente relacionados entre sí, e incluso se han iniciado ya los respectivos procesos penales.

Evidentemente, esta situación no puede ser muy eficiente y, lo que todavía es peor, afectará negativamente al principio *ne bis in idem*³³⁸, por lo que es preciso disponer de instrumentos de carácter internacional que permitan resolver lo mejor posible este tipo de conflictos, de tal manera que la causa penal en su conjunto pueda ser tramitada ante una única jurisdicción, la que esté en mejores condiciones para el enjuiciamiento de esos delitos vinculados entre sí.

En la Unión Europea ya contamos desde hace años con una norma específica sobre resolución de conflictos de jurisdicción, la *Decisión Marco 2009/948/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales*³³⁹, incluso con una guía muy completa elaborada por Eurojust que recoge los criterios para ayudar a decidir qué jurisdicción será competente para el enjuiciamiento³⁴⁰.

En España aprobamos la *Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior*³⁴¹, norma que precisamente transpuso

338. Que como es sabido rige también en el ámbito europeo transnacional, en aplicación del art. 54 del Convenio de aplicación de los Acuerdos Schengen, y del art. 50 Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Véase más ampliamente los trabajos contenidos en *Il ne bis in idem*, citado en la nota anterior y, en particular, el capítulo que firma GALGANI, B.: «Ne bis in idem e spazio giudiziario europeo», pp. 233 y ss.

339. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:328:0042:0047:ES:PDF>

Sobre este instrumento, por todos, LIGETI, K., KLIP, A., VERVAELE, J., ROBINSON, G.: *Preventing and Resolving Conflicts on Jurisdiction in EU Criminal Law*, Oxford, 2021, HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: *Conflicts of Criminal Jurisdiction and Transfer of Proceedings in the EU*, Springer-Giappichelli, Cham (Suiza), 2022, y del mismo autor «Crimen transfronterizo y determinación de la jurisdicción en el espacio de libertad, seguridad y justicia», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71, 2018, pp. 220 y ss. *Vid.* también, MARTÍN DÍZ, F.: «Prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales: comentario a la DM 2009/948/JAI del Consejo de 30 de noviembre de 2009», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 21, 2010, pp. 1 y ss.

340. *Eurojust Written Recommendations on Jurisdiction. Follow-up at the National Level*, publicada en septiembre 2021, accesible en: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2021-09-27-eurojust-jurisdiction-report.pdf>

341. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7624

a nuestro ordenamiento la referida Decisión Marco de 2009; *vid.* especialmente los arts. 30, 31 y 32 de esta Ley 16/2015.

Sin embargo, se echaba en falta una norma UE específica sobre la concreta forma de llevar a cabo la transmisión o concentración en un Estado de los procesos penales, una vez resuelto ese «conflicto positivo de jurisdicción». Eran muchas las cuestiones de procedimiento que se debían concretar todavía, y son también muy importantes los derechos de investigados / acusados y víctimas que están en juego cuando se transfiere un proceso penal a otro Estado, incluso el propio principio de legalidad que ha de regir el proceso penal puede verse afectado³⁴².

El derecho internacional convencional tampoco ofrecía soluciones satisfactorias, pues, aunque existe un instrumento específico elaborado en el marco del Consejo de Europa, el *Convenio Europeo sobre transmisión de procedimientos en materia penal*, firmado en Estrasburgo en 1972, lo cierto es que tampoco ha sido demasiado útil, pues contiene muchos supuestos en los que el Estado destinatario de la solicitud puede negarse a recibir la causa penal —*vid.* art. 11—. Además, ha sido ratificado por muy pocos Estados de la UE, entre los que sí se encuentra España, pero no otros países tan importantes para nosotros en esta materia como son Portugal, Alemania, Italia o Francia³⁴³.

El *Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal*, de 1959, concretamente su art. 21, y el *Convenio de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la UE* —Convenio 2000—, arts. 6 y 7, también se utilizan como normativa de apoyo para la transmisión de procedimientos, y ambos proporcionan cierta flexibilidad a la tramitación, pero esa eventual ventaja es también un inconveniente, pues las autoridades estatales no conocen con suficiente precisión cómo proceder³⁴⁴.

342. Como bien destaca HERNÁNDEZ LÓPEZ, «Transmisión de procesos penales en la Unión...», *op. cit.* p. 418, esa transmisión de un proceso penal a otro Estado implica, en primer lugar, un «abandono» de la persecución penal del hecho punible por parte del Estado transmitente, decisión esta que claramente necesita de cobertura legal habilitante; además, conlleva de alguna manera la cesión de soberanía al Estado receptor de la causa, que no puede ampararse en principios generales de la cooperación transnacional UE, como es el de reconocimiento mutuo. En consecuencia, era fundamental contar con esta norma UE que regulara todo lo relativo al procedimiento de transferencia o remisión de causas penales.

343. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&-treatynum=073>

344. Concluye BUCHHALTER en «La remisión de procesos penales...», *op. cit.*, p. 6.

En todo caso, finalmente, ya podemos contar con esa norma UE tan necesaria, el referido Reglamento 2024/3011, que llega tarde, pero llega, aunque no será aplicable hasta el 1 de febrero de 2027, según se puede leer en su art. 36.

El tipo de instrumento normativo elegido, el Reglamento, permite su aplicación directa por los Estados miembros, pero es casi seguro que éstos deberán realizar ajustes en sus propios ordenamientos internos para dotar a la norma UE de plena operatividad.

Incluye, como es habitual en estos instrumentos UE, una serie de Anexos con formularios multilingües para la solicitud de remisión de causa penal —en relación con el art. 8.1—, para informar y recabar la opinión del sospechoso/acusado sobre la remisión, o para informar a las víctimas.

Entrando ya a analizar los aspectos más relevantes de su contenido, fijándonos en particular en lo que más afecta al objeto de este trabajo, destacaremos en primer lugar que en los propios «*Considerandos*» o exposición de motivos del Reglamento 2024/3011 se hace referencia expresa —*vid.* 5º— a que el hecho de contar precisamente en el ámbito UE con normas comunes para la remisión de causas penales es esencial para combatir eficazmente la delincuencia transfronteriza en este contexto, lo que reviste particular importancia en relación con la eficaz persecución de los delitos cometidos por organizaciones criminales, como es el caso de la mayoría de los supuestos de trata y explotación de seres humanos.

En el art.1 se concreta el objeto y finalidades específicas del Reglamento: regular todas las remisiones de causas penales entre Estados miembros, «con el fin de mejorar la eficiencia y la adecuación de la administración de justicia dentro del espacio común de libertad, seguridad y justicia».

Las normas comunes que se instauran determinan cómo una autoridad requirente³⁴⁵ puede solicitar la remisión de una causa o causas que está tramitando a la autoridad requerida de otro Estado miembro³⁴⁶, en los casos

345. *Vid.* la definición contenida en el art. 2, apdo. 3º: el juez, tribunal, juez de instrucción o fiscal competente del Estado requirente en el asunto de que se trate, o bien cualquier otra autoridad designada competente a tal efecto por el Estado requirente, que actúe como entidad de investigación, siempre y cuando una autoridad judicial valide antes esa petición.

346. De forma paralela, el art. 2, apdo. 4º, indica que la autoridad requerida es la autoridad judicial o fiscal competente para aceptar o rechazar la remisión de la causa penal, según el ordenamiento del Estado requerido. Incluso, en el marco de los países de tradición jurídica *common law*, puede darse entrada a la hora de facilitar la adopción de una resolución sobre la transmisión del proceso y su cumplimiento, a «otras autoridades competentes» según su derecho nacional.

en que considere que eso es lo más conveniente y proporcionado para una eficiente administración de Justicia —*vid.* art. 5 apdo. 1º—.

El referido principio de legalidad, que ha de operar en las decisiones de las autoridades nacionales sobre inhibición, suspensión o archivo de las causas sobre las que hasta entonces tiene jurisdicción, y en su remisión a otro Estado requerido para que siga con la tramitación, queda salvado por lo dispuesto en el art. 4 de este Reglamento 2024/3011, de aplicación directa, como es sabido: «A efectos de la aplicación del presente Reglamento, cualquier Estado miembro al que su Derecho nacional le otorgue jurisdicción para enjuiciar una infracción penal podrá inhibirse de conocer, suspender o archivar la causa penal con el fin de posibilitar la remisión al Estado requerido de la causa penal por dicha infracción penal».

Para decidir si cursa esta solicitud de remisión de la causa penal a otro Estado³⁴⁷, la autoridad requirente tendrá en cuenta, *en particular*, una serie de criterios establecidos en el art. 5 del Reglamento. La mayoría de ellos son los habituales en esta materia de transferencia de procesos penales; los resumimos a continuación:

El delito se ha cometido, todo o parte, precisamente en el territorio del Estado miembro al que se quiere remitir la causa, o bien la totalidad de los efectos o parte sustancial de éstos se han producido en ese Estado.

Una o varias de las personas sospechosas o acusadas son nacionales o residentes de dicho Estado miembro, o bien se encuentren en el territorio del Estado miembro al que se va a remitir la causa y dicho Estado miembro ha denegado su entrega por concurrir causas de denegación de la Orden Europea de Detención y Entrega³⁴⁸.

La mayoría de las pruebas necesarias para la investigación se encuentran precisamente en ese Estado miembro, o al menos la mayoría de los testigos se encuentran o residen en él.

347. Téngase en cuenta lo que dispone el apdo. 3º del art. 5: tanto el sospechoso o acusado, como la víctima, podrán *proponer* a las autoridades competentes del Estado requirente o del Estado requerido, que se proceda a la remisión de la causa penal de conformidad con este Reglamento. Todo ello de conformidad con los procedimientos que se establezcan en los respectivos ordenamientos nacionales. Estas propuestas no vincularán a las autoridades competentes.

348. Regulada en la Decisión Marco 2002/584/JAI. *Vid.* arts. 3 y 4, causas de denegación de la entrega.

Se están sustanciando en el Estado miembro al que se pretende remitir el proceso otras causas penales relativas a los mismos hechos, a parte de ellos o a otros hechos relacionados con aquellos, precisamente contra la persona sospechosa o acusada.

Uno o varios de los sospechosos o acusados están cumpliendo o van a cumplir pena privativa de libertad en el Estado requerido para la remisión.

Es probable que la ejecución de la pena en el Estado requerido mejore las perspectivas de reinserción social del reo, o existen otros motivos que justifican que la ejecución de la pena en el Estado requerido sea más adecuada.

Una o varias de las víctimas son nacionales o residentes en el Estado requerido.

Las autoridades competentes de los Estados miembros han alcanzado un consenso, con arreglo a la citada Decisión Marco 2009/948/JAI o de algún otro modo, sobre la concentración de las actuaciones en un Estado miembro.

A la vista de la amplitud de algunos de estos criterios de remisión contenidos en el art. 5 del Reglamento 2024/3011, y en particular del último de ellos, que es una suerte de «cláusula abierta», podemos concluir que, si las autoridades requirente y requerida están de acuerdo en que la transmisión de la causa es lo más favorable para que ésta se tramite en el Estado requerido de la manera más adecuada y eficiente, se podrá proceder a tal remisión. Además, en todo momento podrán seguir contando con la asistencia de Eurojust y de la Red Judicial Europea, organismos que facilitarán las consultas oportunas, según indica el propio art. 18 de este Reglamento.

No obstante, no podemos olvidar que los derechos del sospechoso o acusado también han de ser tenidos en cuenta³⁴⁹ y, por tal motivo, el art. 6 dis-

349. Con acierto destaca BUCHHALTER que, si bien generalmente se entiende que la remisión de procesos penales no debería resultar en sí misma perjudicial para los derechos de los sospechosos, pues en todo caso deberán hacer frente al proceso penal, en un Estado UE u otro, y todos ellos con los mismos estándares de garantías armonizados en la Unión, lo cierto es que tal identidad de derechos y garantías no existe en la realidad y, además, están los fines de prevención general del Derecho penal, que pueden quedar muy mermados en un determinado Estado si el proceso se remite a otro Estado. Los procesos penales todavía mantienen diferencias notables en la Unión, por ejemplo, sobre el papel del actor civil en el proceso penal, cuestión importante en la práctica procesal. *Vid.* más ampliamente, «La remisión de procesos penales...», *op. cit.*, pp. 15 y 16.

pone que, antes de presentar la solicitud de remisión de la causa penal, la autoridad requirente «tendrá debidamente en cuenta, de conformidad con el Derecho nacional aplicable, los intereses legítimos de sospechoso o acusado, incluidos los aspectos relacionados con la justicia restaurativa». Así, antes de presentar la solicitud de remisión de la causa penal, la autoridad requirente les informará³⁵⁰, en lengua que comprendan, de su intención de presentar tal solicitud y les brindará la oportunidad de manifestar su opinión al respecto, salvo que la investigación haya sido declarada confidencial o ésta se pudiera ver perjudicada, o si el sospechoso o acusado no pudiera ser localizado pese a los intentos razonables de la autoridad requirente, o si fue él mismo quien propuso la remisión de la causa, pues ya se conoce su parecer favorable a la remisión y habrá expuesto los correspondientes motivos.

Por su parte, la víctima podrá tener también algo que decir sobre la posible remisión de la causa penal que le afecta de manera directa. El art. 7, precisamente titulado «derechos de las víctimas», exige que, antes de presentar la solicitud de remisión de la causa penal, la autoridad requirente «tendrá debidamente en cuenta, de conformidad con el Derecho nacional aplicable, los intereses legítimos de la víctima, en particular aspectos relacionados con la justicia restaurativa». A tal fin, la autoridad requirente informará a la víctima³⁵¹ en lengua que comprenda de su intención de solicitar la remisión de la causa penal y le brindará la oportunidad de manifestar su opinión al respecto. Todo esto, salvo que cumplir con esas obligaciones socavara la confidencialidad de la investigación o pudiera perjudicarla, o si precisamente hubiera habido ya una petición por parte de la víctima para la remisión de la causa.

Los arts. 8 y ss. del Reglamento 2024/3011 se ocupan del procedimiento de solicitud motivada de remisión de la causa penal, que se tramitará con los formularios anexos al Reglamento, y se acompañará de toda la información y documentación complementaria pertinente.

La autoridad requerida resolverá de manera motivada, sin demora, a más tardar en 60 días, con posible prórroga de otros 30 días, pudiendo solicitar información adicional en caso necesario, aceptando o rechazando la remisión de la causa penal, en su totalidad o en parte, y decidirá, conforme a su Derecho nacional, las medidas a adoptar.

350. *Vid.* también el art. 15: Información que debe proporcionar la autoridad requerida al sospechoso o acusado sobre la resolución de aceptar o rechazar la remisión.

351. El art. 16 detalla la información que debe proporcionarse a la víctima por parte de la autoridad requerida sobre la resolución de aceptar o rechazar la remisión.

Si la autoridad requirente recibe resolución motivada aceptando la remisión de la causa, dará traslado a la requerida de los originales o copias certificadas de los autos, traducidos si fuera necesario.

En todo caso, está previsto que ambas autoridades puedan mantener consultas fluidas para concretar los documentos o qué parte de los autos han de trasladarse y, en su caso, traducirse, o en general para aclarar las dudas que pudieran surgir y poder determinar con más precisión si, en efecto, la remisión ayudaría a una tramitación de la causa penal más eficiente y adecuada. *Vid.* art. 11, apdo. 7º, y art. 14. Todas las comunicaciones se realizarán a través de un sistema informático descentralizado.

Nos fijaremos a continuación en las posibles causas o motivos de rechazo de la remisión de la causa penal, total o parcial, que podrá esgrimir la autoridad requerida y que aparecen regulados en el art. 12. La mayoría de ellos los conocemos ya como motivos de denegación de la cooperación transfronteriza en la UE, basada en el reconocimiento mutuo de resoluciones.

El Reglamento distingue motivos de denegación obligatorios y facultativos.

Los primeros son los siguientes —art. 12, apdo. 1º—: la solicitud se refiere a hechos que no son constitutivos de infracción penal según el Derecho nacional del Estado requerido; la asunción de la competencia respecto de esa causa penal sería contraria al *ne bis in idem*; el sospechoso o acusado es menor de edad penal; la acción ha prescrito según el Derecho nacional del Estado requerido; no se dan las condiciones para enjuiciar el delito en el Estado requerido³⁵²; el delito ha sido amnistiado por el Estado requerido; el Estado requerido no tiene jurisdicción sobre los hechos de esa concreta causa penal.

Son motivos facultativos de rechazo de la remisión de la causa, los indicados en el apdo. 2º del mismo art. 12: inmunidades o privilegios según el Derecho nacional del Estado requerido, que impiden emprender acciones judiciales; la autoridad requerida considera que la remisión no coadyuva

352. En este apartado podría tener cabida otro motivo ya «clásico» de denegación de la cooperación, en este caso, de no aceptación de la remisión de la causa: riesgo de vulneración de derechos fundamentales en el Estado requerido. Naturalmente, este criterio será siempre de interpretación restrictiva y deberá motivarse «en dos pasos», según reiterada jurisprudencia del TJUE sobre la materia, ya desde la Sentencia de 5 de abril de 2016, dictada en el Asunto *Aranyosi y Caldáru*, C-404/15 y C-659/15 PPE.

a la eficiencia y adecuación de la administración de justicia; la infracción no se ha cometido total o parcialmente en el Estado requerido, los efectos o daños no se han producido allí principalmente, o el sospechoso o acusado no es nacional ni reside en el Estado requerido; formulario incompleto o incorrecto, y no se subsana tras las consultas; la solicitud se refiere a hechos que no son constitutivos de infracción penal en el lugar en que se han producido y el Estado requerido carece de jurisdicción de origen para enjuiciar esos hechos, con arreglo a su Derecho nacional.

Se reconoce también expresamente en este Reglamento 2024/3011, en su art. 17, tanto al sospechoso o acusado, como a la víctima, el «Derecho a un recurso efectivo»³⁵³ en el Estado requerido contra la resolución por la que se acepte³⁵⁴ la remisión de la causa penal, recurso que se ejercerá ante los órganos jurisdiccionales de ese mismo Estado requerido y de acuerdo con su Derecho nacional.

Este recurso, cuyos aspectos esenciales se regulan en el art. 17, se podrá interponer sin perjuicio de cualesquiera otras vías de recurso disponibles de conformidad con el Derecho nacional. Por tanto, entendemos que sospechosos, acusados y/o víctimas también podrán recurrir la resolución que decida sobre la remisión o no remisión de la causa ante las autoridades del propio Estado en el que se está tramitando la misma, conforme igualmente con lo que establezca su propio Derecho nacional.

Finalmente, si en efecto se acuerda la remisión de la causa penal, las autoridades del Estado requerido seguirán su tramitación aplicando su Derecho nacional material³⁵⁵ y procesal vigente. Ambas autoridades debe-

353. La inclusión expresa en la norma UE reguladora de la remisión de procesos de un derecho al recurso a nivel nacional ha venido siendo reclamada por los analistas desde hace tiempo, y su previsión en este Reglamento constituye una novedad, pues la DM 2009/948/JAI no contempla esta posibilidad, ni siquiera de modo genérico. Véase, LOPEZ HERNÁNDEZ, A.: «Transmisión de procesos penales...», *op. cit.*, pp. 437 y 438.

354. Ya criticaba BUCHHALTER en relación con el texto de la Propuesta de Reglamento publicada con fecha de 5 de abril de 2023, que sólo se regulara —entonces en el art. 8— el derecho a impugnar la resolución por la que se acepta la remisión del procedimiento, pero no la denegación de la remisión, cuando «tan lesiva o perjudicial puede ser la una como la otra». *Vid.* su trabajo «La remisión de procesos penales...», *op. cit.*, pp. 16 y 17.

355. Téngase en cuenta precisamente desde el punto de vista del Derecho penal material aplicable, lo dispuesto en el art. 22, apdo. 8º: «La pena aplicable a la infracción penal será la establecida en el Derecho nacional del Estado requerido, salvo disposición en

rán seguir cooperando en todo lo que fuera necesario, particularmente en relación con las diligencias de investigación que pudieran estar todavía pendientes, sobre la admisibilidad de las pruebas que ya se hubieran practicado³⁵⁶ y también respecto de las medidas cautelares que en su caso se hubieran adoptado antes de la remisión. Véase con más detalle lo que establecen los arts. 21 y 22 sobre otros posibles efectos de la remisión para el Estado requirente y requerido.

Como conclusión de todo lo expuesto, podemos afirmar que este Reglamento 2024/3011 aporta seguridad jurídica a todo el procedimiento de transferencia / remisión de procesos penales.

Sospechosos, acusados y víctimas podrán ser oídos acerca de si concurren los motivos para solicitar la remisión o para denegar la aceptación de la causa penal, podrán recurrir las decisiones que se adopten, se ganará mucho en agilidad en la tramitación, pues se establecen plazos vinculantes para la toma de decisiones, y además se establecerá un sistema informático descentralizado con un programa de referencia de uso común para facilitar todo el proceso de transferencia de la causa.

En definitiva, entendemos que su entrada en vigor supondrá un notable avance en el contexto UE, pues facilitará que las causas penales más complejas, con diversos elementos transnacionales, sean sustanciadas por las autoridades estatales que efectivamente estén en mejores condiciones para tramitarlas; al mismo tiempo, se evitarán procesos paralelos contra las mismas personas y por los mismos hechos.

No obstante, según se ha expuesto, aunque el Reglamento es norma directamente aplicable, será necesario que los ordenamientos nacionales

contrario en su ordenamiento jurídico. Cuando la infracción penal se haya cometido en el territorio del Estado requirente, la autoridad requerida podrá tomar en consideración, de conformidad con el Derecho nacional aplicable, la pena máxima fijada en el Derecho nacional del Estado requirente si hacerlo redundase en beneficio del acusado. (...)»

356. Como regla general, si no fueran contrarias a los principios generales del Derecho del Estado requerido, todas las actuaciones realizadas a efectos del procedimiento penal o de las investigaciones por las autoridades del Estado requirente tendrán en el requerido la misma validez que si las hubieran realizado válidamente las autoridades competentes del propio Estado requerido, indica el art. 22, apdos. 2 y 5. Evidentemente, esto no afecta al margen de decisión que tendrá el órgano jurisdiccional del Estado requerido para valorar libremente todo el acervo probatorio finalmente obrante en la causa.

realicen ajustes internos para que la norma UE pueda alcanzar toda su efectividad en el momento en que comience a ser aplicable: el 1 de febrero de 2027.

3. INFORMES INSTITUCIONALES

Hemos considerado interesante incluir también en este trabajo un resumen y valoración de algunos informes institucionales recientes vinculados al tema que nos ocupa, de aquellos que nos han parecido más relevantes.

Estos informes se publican de manera periódica tras el análisis de un gran número de datos y desde diversas perspectivas, por lo que es importante conocer sus conclusiones y propuestas.

3.1. INFORMES DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL DELITO DE TRATA Y EXPLOTACIÓN DE SERES HUMANOS

Por lo que respecta a los informes de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados —o no— en la Unión Europea en la lucha contra la trata de seres humanos³⁵⁷, nos centraremos en las conclusiones más relevantes contenidas en los más recientes: el Tercer Informe, de 20 de octubre de 2020³⁵⁸, el Cuarto Informe, hecho público el 19 de diciembre de 2022³⁵⁹, y el Quinto Informe, fechado el 20 de enero de 2025³⁶⁰.

Ya en el Tercer Informe se constató la existencia de «patrones emergentes» entre los métodos utilizados por los tratantes. El uso generalizado de Internet y de las redes sociales se había incorporado en muchas fases de la cadena de la trata y explotación: para captar víctimas, también menores, para organizar su traslado y alojamiento, para dar publicidad a los servicios de las víctimas, para la comunicación entre los tratantes, en el control de las víctimas y, desde luego, para la transferencia de los productos del delito.

Otras tendencias claramente emergentes en ese momento, según Europol³⁶¹, fueron los delitos de trata con fines de adopción ilegal, venta de

357. Realizados en virtud de lo exigido en el art. 20 de la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos.

358. COM (2020) 661 final. Staff Working Document SWD (2020) 226 final.

359. COM (2022) 736 final. Staff Working Document SWD (2022) 429 final.

360. COM (2025) 8 final. Staff Working Document SWD (2025) 4 final.

361. *Vid.* Tercer Informe, p. 9, con referencia al 4º Informe anual de Europol de 2019.

bebés o maternidad subrogada, delitos estos en los que las mujeres y niñas resultan especialmente vulnerables.

Además persistía una elevada cifra de impunidad: en el período 2017-2018, en el conjunto de los Estados de la UE se computaron 11.788 sospechosos, 6.163 enjuiciamientos y 2.426 condenas relacionadas con delitos de trata³⁶². Esta proporcionalmente baja cifra de condenas se atribuyó, entre otras razones, a las dificultades probatorias de algunos elementos complejos del delito, a la necesidad de suficiente y adecuado nivel de recursos y conocimientos para realizar investigaciones financieras, así como a las específicas dificultades de la cooperación transfronteriza en la Unión y en el contexto internacional en general.

En todo caso, se constató que los Estados miembros utilizaban cada vez más herramientas de cooperación y sistemas de información de gran magnitud en el ámbito de la UE, con el valioso apoyo de las distintas agencias de la Unión para el intercambio de información y para la planificación de operaciones conjuntas. En particular, los Equipos Conjuntos de Investigación resultaron ser especialmente eficaces en las investigaciones prejudiciales y en la recopilación de pruebas³⁶³.

En materia de prevención de la trata, considerada una prioridad general, la Comisión destaca cómo desde 2017 lleva «animando» a los Estados miembros a tipificar como delito el uso consciente de los servicios de víctimas de todas las formas de explotación³⁶⁴. El diverso panorama jurídico sobre la tipificación de esos delitos dificultaba la lucha eficaz contra la trata.

Como colofón de este Tercer Informe, la Comisión concluyó que la trata no había disminuido en los años previos, e incluso había evolucionado, surgiendo nuevos riesgos para las potenciales víctimas. Los negocios ilícitos en torno a la trata y explotación generan enormes beneficios, cada vez más elevados. Para mejorar el *statu quo* es fundamental contrarrestar la cultura de impunidad de los autores, usuarios, explotadores y de todos los que se aprovechan de la trata de seres humanos de un modo u otro. También se reclamaba un reforzamiento de la cooperación entre

362. Tercer Informe, p. 12.

363. Tercer Informe, p. 13: La trata de seres humanos es uno de los ámbitos delictivos en los que se ha creado un mayor número de ECIs. En 2019 se crearon 26 para persecución de la trata, dentro del total de 103 ECIS puestos en marcha en ese mismo año.

364. Tercer Informe, p. 14.

la UE y terceros Estados, a fin de tratar de «contrarrestar las amenazas compartidas».

Además, se evidenció una «deficiente aplicación de la Directiva contra la trata de seres humanos en los Estados miembros, y la necesidad de reforzarla».

En definitiva, a la vista de la insuficiencia de los progresos alcanzados y de la evolución en las tendencias de la trata, se exigía un nuevo enfoque estratégico, destacadamente «en el marco de la Agenda para la lucha contra la delincuencia organizada»³⁶⁵.

Del siguiente Cuarto Informe de la Comisión, publicado dos años más tarde, en 2022³⁶⁶, destacaremos los que a nuestro juicio fueron los aspectos más novedosos y relevantes, a fin de evitar reiteraciones.

En primer lugar, a pesar de los progresos realizados en los últimos años, las cifras de trata seguían siendo muy altas. Las crisis recientes, principalmente la pandemia COVID-19 y el ataque de Rusia contra Ucrania, habrían provocado un aumento notable de la vulnerabilidad de ciertos grupos de personas, víctimas propicias de distintas formas de explotación.

Así, concretamente los confinamientos impuestos durante la fase más aguda de la pandemia provocaron un incremento de la trata con fines de explotación sexual en el «espacio digital»³⁶⁷. Además, la crisis económica consecuencia de la misma pandemia hizo aumentar las cifras de explotación laboral.

De otro lado, a partir del 24 de febrero 2022, fecha de la agresión militar de Rusia a Ucrania, la cifra de desplazados a países limítrofes fue creciendo exponencialmente, de la cual el 90% eran mujeres y niños/as. Los grupos de criminalidad organizada fueron desde entonces muy activos, precisamente captando víctimas en esas zonas fronterizas de salida de Ucrania³⁶⁸.

El tráfico de personas con fines de explotación sexual seguía siendo la más relevante forma de explotación, y el 87% de las víctimas eran mujeres;

365. *Vid.* las conclusiones del Tercer Informe, p. 19.

366. COM (2022), 736 final, SWD (2022) 429 final.

367. También se apreció, *vid.* p. 2 del Cuarto Informe, que la pandemia trasladó la prostitución a viviendas particulares, a hoteles y otros alojamientos temporales, lo cual dificultó más aún a las autoridades detectar y localizar a las posibles víctimas.

368. Si bien en el periodo 2019-2020 la nacionalidad ucraniana ya era una de las principales entre las víctimas de explotación laboral y sexual, provenientes de Estados no UE.

de éstas, 73% eran adultas y 27% niñas. Diversas tecnologías se usaron para reclutarlas, anunciarlas y explotarlas.

Se destacaba también que los traficantes procuraban atraer o seducir a las víctimas para que aceptaran distintos tipos de acuerdos económicos, de forma que éstas accedieran «voluntariamente» dedicarse a la prostitución y a compartir sus beneficios a cambio de protección y de cierta asistencia en cuestiones administrativas, entre otros aspectos. Algo muy llamativo en este punto es que las personas que aceptaban este tipo de acuerdos no siempre se percibían a sí mismas como víctimas, lo que desde luego facilitaba su explotación por los traficantes.

Creció notablemente la cifra de trata con fines de explotación laboral en el ámbito UE. En el período que abarca este Cuarto Informe —años 2019 y 2020— alcanzó el 28% de los casos conocidos. La mayoría de las víctimas eran hombres 66%; las mujeres fueron explotadas sobre todo en el servicio doméstico o en el sector de la limpieza. También se presumía una alta cifra de casos «no detectados».

Nuevamente, había aumentado de forma notable la cifra de víctimas reclutadas *online*. En muchas ocasiones los tratantes se servían de agencias o de intermediarios que proporcionaban una fachada de legalidad a las operaciones de trata.

Por lo demás, en este Cuarto Informe se pusieron de relieve las cifras sobre «otras formas de explotación» no mencionadas expresamente en el art. 2, apdo. 3º de la Directiva de 2011, tales como la adopción ilegal, los matrimonios forzados o simulados, la maternidad subrogada ilegal y los embarazos forzados³⁶⁹. También se denunciaron delitos de tráfico de órganos en Grecia, Holanda y Polonia³⁷⁰.

En el período 2019-2020 que comprende este informe, una de cada cuatro víctimas era menor de edad —23%—, la gran mayoría niñas —75%—. La mitad de ellas fueron captadas con fines de explotación sexual.

Se llamaba entonces la atención sobre las páginas web que ofrecían servicios de citas y de *escorts* menores de edad. Algunos países destacaron el

369. Según este Cuarto Informe, p. 6, Bulgaria, Chipre y Grecia informan de casos de explotación en los que las mujeres son captadas para después entregar a sus hijos recién nacidos bajo la promesa de compensación o para participar en programas ilegales de maternidad subrogada.

370. Menos del 1% de los delitos conocidos en el este periodo.

incremento del uso de los llamados «*lover boys*», es decir, de jóvenes que engañan a menores haciéndoles creer que se han enamorado de ellas/ellos para después explotarlos en la industria del sexo.

Varios Estados —Grecia, Hungría y Rumanía—, así como Europol, informaron de que clanes familiares continuaban traficando con sus propios hijos y con los menores de su entorno, principalmente para explotarlos cometiendo robos menores, en el servicio doméstico, o para beneficiarse de adopciones ilegales.

En este Cuarto Informe se prestó especial atención a la prevención de la trata en estos casos y a la necesidad de reducir la demanda que fomenta estos delitos con víctimas menores explotadas por el propio entorno familiar.

A pesar de todos los esfuerzos realizados en los años anteriores, se constató que la demanda de servicios prestados por las víctimas de trata no se había reducido.

Los Estados miembros seguían planteamientos diversos para disuadir y disminuir la demanda, y no todos habían atendido a la aplicación de la previsión contenida en el art. 18.4 de la Directiva 2011, precepto que, según se ha expuesto, requería entonces a los Estados para que *considerasen* la adopción de medidas que criminalizaran el uso consciente de servicios prestados por víctimas de trata³⁷¹.

Por lo que respecta concretamente a la trata con fines de explotación laboral, la Comisión adoptó medidas tendentes a abordar la responsabilidad de empresas y negocios para reducir la demanda y detectar en sus cadenas de suministro posibles casos. Así, se aprobó una propuesta de Directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial que estableció un marco horizontal para fomentar la contribución de las empresas que operan en el marco único al respeto de los derechos humanos, previniendo e identificando conductas de trata. Es más, el 14 de septiembre de 2022 la Comisión presentó una propuesta de Reglamento con la que pretendía prohibir en el ámbito de la Unión la venta de productos fabricados con explotación laboral.

371. *Vid.* Cuarto Informe, p. 9: Hungría, Holanda, Alemania y Chipre han incorporado reformas en sus respectivos ordenamientos para criminalizar el uso consciente o imprudente de servicios ofrecidos por personas explotadas; también han elevado las penas para los supuestos en que las víctimas son menores. En Eslovaquia y en España se debatía sobre la cuestión en ese momento.

En relación con la trata cometida o facilitada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, el Reglamento 2022/2065/UE, relativo a un mercado único de servicios digitales³⁷², se plantea como una importante herramienta normativa para detectar y retirar contenidos *online* en supuestos de trata y explotación, pues introduce una obligación de «diligencia debida» para los proveedores de servicios, tales como plataformas o páginas web.

Parece claro que la digitalización del modelo de negocio de los traficantes ofrece también oportunidades a las autoridades encargadas de la persecución del delito, para detectar a las víctimas y detener a los traficantes, pues hay pruebas digitales de sus actuaciones y éstas pueden ayudar en gran medida a construir la incriminación; además, complementan y refuerzan la posible declaración de las víctimas.

Ahora bien, es necesario poder detectar esos supuestos de trata cometidos o facilitados por el uso de las tecnologías *online*, y para ello es preciso poder «monitorear» internet, también la «*dark web*», analizar en tiempo real la información que fluye por la red³⁷³, y disponer de ciber-unidades policiales especializadas en estos tipos delictivos, entre otros medios personales y materiales.

Se destaca igualmente en este Cuarto Informe la importancia de incrementar y mejorar las investigaciones financieras en los casos de trata, en colaboración con entidades bancarias y otros entes públicos y privados, a fin de mejorar la localización y recuperación de activos. Por su parte, la Comisión propuso entonces una nueva Directiva sobre recuperación y decomiso de activos³⁷⁴, que pretendía ser también una contribución eficaz a la lucha contra la trata, pues podría atacar el modelo de negocio de los explotadores con un nuevo conjunto de normas que reforzaran la recuperación de activos a través del rastreo e identificación, pasando por el embargo y decomiso, hasta la realización final del producto decomisado.

372. DOUE de 27 de octubre de 2022.

373. Particularmente en las páginas web sobre lo que se conoce como «Servicios para Adultos». *Vid.* Más ampliamente el Informe de marzo de 2022 del GRETA —*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*— del Consejo de Europa: *Online and technology-facilitate trafficking in human beings*: <https://rm.coe.int/online-and-technology-facilitated-trafficking-in-human-beings-summary-/1680a5e10c>

374. COM (2002) 245 final, con fecha 25.5.2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0245&from=EN>

En orden a identificar, asistir y proteger a las víctimas lo más pronto posible, los Estados miembros adoptaron iniciativas para implantar «*National referral mechanisms*», formales o informales. La Comisión propuso, entre las modificaciones previstas en relación con la Directiva 2011/36/UE, que fuera obligatorio para los Estados miembros establecer tales «Mecanismos».

De otro lado, como ya se ha indicado anteriormente, en este período temporal comprendido en el Cuarto Informe, a las instituciones de la UE les preocupaba especialmente que la agresión militar de Rusia a Ucrania, acontecida en 2022, incrementase notablemente las cifras de trata en ese entorno. Debe destacarse que, con fecha 11.5.2022, la *EU Solidarity Platform* presentó un proyecto a la medida de la situación: el denominado «*Common Anti-Trafficking Plan*»³⁷⁵, dirigido a paliar los riesgos de trata de seres humanos en ese contexto de guerra y para ayudar a las potenciales víctimas.

Por lo que respecta al Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, hasta ahora el último informe sobre los progresos realizados en la UE entre los años 2021 y 2024 en la lucha contra la trata de seres humanos, publicado el 20.01.2025, destacaremos también las conclusiones más relevantes contenidas en el mismo³⁷⁶.

En 2024 estaban activas en el ámbito de la Unión Europea 55 redes delictivas, de las más amenazantes, dedicadas a la trata como una de sus actividades principales; operan como asociaciones de tipo «empresarial», como organizaciones estructuradas, y combinan la trata y explotación de personas con el tráfico ilícito de migrantes, el blanqueo de capitales y el fraude documental.

Se calcula, entonces, que el beneficio anual que genera una víctima explotada en Europa es de 20.000 dólares, de los más altos a nivel mundial, y aumentando. En todo caso, el riesgo que asumen los delincuentes sigue siendo relativamente bajo.

El reto más importante en estos años continuaba siendo poner freno a la transición de la trata al entorno digital; es muy complicado detectar a

375. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/anti-trafficking-plan-protect-people-fleeing-war-ukraine-2022-05-11_en

376. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0004>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0008>

las víctimas en ese contexto y derivarlas a los servicios de asistencia y apoyo³⁷⁷. La reforma de la Directiva de 2011 a través de la Directiva 2024/1712, en vigor desde el 14 de julio de 2024, proporciona herramientas reforzadas para investigar y enjuiciar la trata, y en particular, además de considerar las nuevas formas de explotación, tiene en cuenta la agravante de la explotación sexual cometida *online*.

En cuanto a las tendencias clave en la materia, se apreció³⁷⁸ un considerable aumento en el número de víctimas —41%—, aunque es probable que el número de víctimas sea muy superior al contabilizado por las autoridades.

Se mantiene la dimensión de género en el delito de trata: el 65% son mujeres y niñas; con fines de explotación sexual, el 92%. Los hombres son mayoría en delitos de explotación laboral: 70%.

El 46% de las víctimas son ciudadanos de la UE y el resto de terceros Estados. Las nacionalidades de la UE más numerosas en ese período fueron la rumana, francesa, húngara, búlgara y alemana; fuera de la Unión predominaron la nigeriana, la ucraniana, la marroquí, la colombiana y la china.

En este Quinto Informe se vuelve a insistir en que el método más común para captar jóvenes y niñas es el ya referido del «*lover boy*», iniciando relaciones románticas en línea para después captar a esas víctimas con fines de explotación, sexual o laboral.

Aparecen como nuevos sectores de explotación laboral los servicios de asistencia domiciliaria o de enfermería, los servicios de paquetería y las promesas de contratos a jóvenes jugadores de fútbol³⁷⁹.

Se pone de relieve que la explotación de la maternidad subrogada se consolida como forma emergente de trata. Algunas clínicas de salud reproductiva operan como intermediarias y participan en la trama a fin de obtener grandes beneficios.

377. Vid. Quinto Informe, p. 1.

378. Vid. Quinto Informe, pp. 2 y ss.

379. Concretamente en Bélgica y Portugal, algunos jóvenes jugadores de fútbol eran captados con la promesa de un contrato y de una brillante carrera deportiva, pero se veían obligados a trabajar en distintas tareas, muchas veces sin salario, en condiciones muy precarias, y se les retenían los pasaportes para que no pudieran abandonar las instalaciones.

En materia de prevención del delito de trata³⁸⁰, se destaca nuevamente la importancia de reducir la demanda. Se produjeron cambios legislativos en varios Estados miembros que tipificaron como delito el recurso a los servicios sexuales o de otro tipo prestados por víctimas de trata; otros Estados siguen debatiendo sobre la pertinencia y la forma de introducir esa tipificación. En todo caso, la reforma de la Directiva sobre trata ya obliga actualmente a los Estados miembros a tipificar penalmente esas conductas: el recurso consciente a los servicios de personas explotadas —*vid.* art. 18 *bis* de la Directiva 2024/1712—.

También se adoptaron medidas preventivas dirigidas específicamente a las personas jurídicas, a determinar su responsabilidad en casos de trata y explotación, en particular cuando se cometen delitos *online*. Así, el ya abordado Reglamento (UE) 2022/2065 sobre servicios digitales, contribuirá a detectar, supervisar y eliminar contenidos *online* relacionados con estos delitos. La Directiva contra la trata en su versión modificada en 2024 considera que es una agravante el hecho de que la explotación sexual se cometa o se facilite a través de tecnologías de la comunicación o de la información, lo que conllevará sanciones más elevadas. El Reglamento (UE) 2024/3015, por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajos forzados, contiene obligaciones de diligencia debida y transparencia.

Se sigue trabajando también en campañas de sensibilización pública contra la trata y en formación especializada de los profesionales que entran en contacto con estas víctimas, para combatir mejor la trata y reducir la victimización secundaria.

Otro eje fundamental en la lucha contra la trata, como se viene reiterando en este trabajo, consiste en «romper el modelo de negocio delictivo de los tratantes»³⁸¹. En el período que abarca este Quinto Informe se reforzaron las investigaciones financieras y se puso en marcha una línea de trabajo para desarrollar indicadores a fin de poder realizar un seguimiento automático de las transacciones. Se constató una vez más que la cooperación estrecha con el sector financiero es fundamental.

La Directiva 2024/1260 sobre recuperación y decomiso de activos ha reforzado la capacidad de policía, jueces y fiscales para rastrear y decomisar beneficios de estos grupos criminales, al tiempo que se ha reforzado la cooperación transfronteriza en el seguimiento de activos.

380. *Vid.* Quinto Informe, pp. 10 y ss.

381. *Vid.* Quinto Informe, pp. 15 y ss.

Destacables también las utilidades del «Sistema de Información Schengen» —SIS— en este ámbito, con funcionalidades renovadas en 2023³⁸². Entre otras, se introdujeron las «descripciones preventivas» sobre personas vulnerables, a las que se puede impedir viajar, precisamente para evitar la trata; también se añadieron nuevos datos biométricos de identificación para localizar a personas que constan en el sistema como desaparecidas.

En cuanto al número total de personas enjuiciadas y condenadas por trata y explotación de seres humanos³⁸³, aumentaron en un 35% y un 57 %, respectivamente. No obstante, el número absoluto de condenas sigue siendo muy bajo en comparación con las cifras de víctimas y de sospechosos o enjuiciados.

Por lo que respecta al eje de la identificación temprana, asistencia y protección a las víctimas³⁸⁴, la Directiva sobre lucha contra la trata, en su versión modificada en 2024, introdujo novedades en la materia —ya expuestas anteriormente—, como los «Mecanismos de derivación nacionales», o un sistema de asilo y protección internacional más operativo. Recordemos que la trata de seres humanos está estrechamente relacionada con el tráfico ilícito de migrantes.

Sigue preocupando singularmente la situación desde febrero de 2022 como consecuencia de la guerra de agresión de Rusia a Ucrania. Por tal motivo se elaboró un «Plan común de lucha contra la trata», específico para proteger a las personas que huyen de esta guerra³⁸⁵. Recordemos también que la Directiva sobre lucha contra la trata, en su versión modificada en 2024, art. 19, prevé planes de respuesta para situaciones de emergencia grave, como puede ser esta.

3.2. INFORME DEL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA CONTRA LA TRATA Y EXPLOTACIÓN DE SERES HUMANOS.

Destacaremos a continuación algunos elementos que, a nuestro juicio, son los más relevantes de este Informe del 10 de febrero de 2021³⁸⁶, procurando evitar reiteraciones de lo expuesto anteriormente.

382. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-information-system/what-sis-and-how-does-it-work_es

383. *Vid.* Quinto Informe, pp. 18 y s.

384. *Vid.* Quinto Informe, pp. 19 y ss.

385. *Vid.* Quinto Informe, p. 22.

386. Resolución del Parlamento europeo de 10 de febrero de 2021, sobre la aplicación de la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres huma-

Puede leerse en el *Considerando E* del referido documento una de las conclusiones más importantes del análisis realizado por el Parlamento Europeo, que compartimos plenamente: las causas profundas de la trata de seres humanos siguen sin abordarse de manera suficiente. La desigualdad de género, la pobreza, los desplazamientos forzados, el desempleo, la falta de oportunidades socioeconómicas, la falta de acceso a la educación, la violencia de género, la discriminación, la marginación y la corrupción son factores que contribuyen a que las personas, especialmente mujeres y niños/as, sean vulnerables a la trata. Si no se trabaja en erradicar estas causas, será muy difícil que las cifras de delitos de trata disminuyan.

Además, en las víctimas de trata confluyen habitualmente y de forma simultánea múltiples circunstancias que, de alguna manera, provocan discriminación y potencian el riesgo de victimización reiterada, como son los motivos de género, edad, raza, discapacidad, origen étnico, cultura y religión, la condición de migrante o solicitante de asilo, así como cierta procedencia nacional o social. En definitiva, aunque las formas y manifestaciones de la trata son diversas, todas ellas se basan en el abuso de la vulnerabilidad inherente a este tipo de víctimas y tienen por objeto la explotación de las personas.

Las víctimas de trata se encuentran también en actividades, en principio, lícitas, como en el sector agrícola, en la construcción, en la transformación de alimentos, en el trabajo doméstico o en los servicios de limpieza, entre otros; también esta circunstancia complica su detección.

El Parlamento Europeo destaca que el delito de trata genera costes muy altos para la sociedad en su conjunto, pues sus víctimas requieren un uso adicional de servicios públicos especializados: policía, sanidad, protección social, políticas de prevención, etc. Este coste se estima en 3.700.524.433 euros para la Europa de los Veintiocho³⁸⁷.

Se llama la atención sobre el hecho de que todos los informes de seguimiento muestran que, una década después de la adopción de la Directiva de la UE contra la trata, su aplicación no es satisfactoria, en particular por una transposición incompleta o incorrecta, evidenciándose obstáculos para su total aplicación en los Estados miembros. Además, la mayoría de las

nos y a la protección de las víctimas (2020/2029/[INI]). Accesible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0041_ES.html

387. Estudio sobre los costes económicos, sociales y humanos de la trata de seres humanos en la UE, año 2020, citado en el propio Informe del Parlamento Europeo, p. 8.

víctimas siguen sin estar detectadas y las cifras de enjuiciamientos y de condenas son muy bajas.

Por otro lado, puesto que la trata es una forma de delincuencia organizada y, como tal, está orientada a la demanda y a la máxima obtención de beneficios, es fundamental reducir esa demanda y esforzarse aún más en la prevención.

Solicita también el Parlamento Europeo a la Comisión y a los Estados miembros que valoren adecuadamente el uso de las tecnologías digitales, de las redes sociales y, en general, de los servicios de internet, como principales herramientas para reclutar a las víctimas de trata, y que se capacite a las autoridades policiales y organizaciones de la sociedad civil para que tengan conocimientos y medios técnicos suficientes para afrontar esos nuevos retos en la lucha contra la trata. Solicita además de manera expresa —*vid.* p. 10 de su Informe— que se implanten herramientas que permitan «bloquear la captación de víctimas» a través de tales sistemas *online*, también de forma transnacional.

Denuncia el Parlamento Europeo que faltan agentes de policía, inspectores en distintos entornos laborales, trabajadores sociales y personal sanitario para una identificación temprana y para ofrecer protección suficiente a las víctimas. Los Estados deben destinar los fondos necesarios para estos fines. Lamenta también el Parlamento Europeo que en muchos Estados miembros faltan programas de protección específicos para las víctimas especialmente vulnerables, que abarquen también a las personas que éstas tienen directamente a su cargo.

No pueden desconocerse las necesidades particulares de esas víctimas en situaciones de especial vulnerabilidad, como las personas LGTBI, personas con discapacidad o pertenecientes a grupos racializados³⁸⁸, pues acumulan varios tipos de causas de discriminación.

Se señala también en este informe cómo crece exponencialmente la captación de víctimas a través del método del «*lover boy*» y haciendo uso de las tecnologías *online*, por lo que deben incrementarse las medidas de prevención y persecución en este punto. Concluye el Parlamento Europeo que ese creciente uso de la tecnología por parte de las redes de trata «ha

388. Se hace mención expresa de la gran vulnerabilidad de las comunidades romaníes a todo tipo de trata, por lo que insta a que se adopten estrategias nacionales de integración de la población romaní para el periodo 2020-2030.

transformado considerablemente el *modus operandi* tradicional», sobre todo en las fases de captación de víctimas y ofrecimiento del «producto».

El Parlamento europeo constata que carecer de documentación o encontrarse en un país en situación irregular aumenta los riesgos de victimización y reduce las posibilidades de que las víctimas acudan a las autoridades buscando protección, por el temor a las consecuencias en materia de inmigración. Se pide por ello a los Estados miembros que «disocien las medidas de gestión de la inmigración de las medidas coercitivas», de tal manera que existan mecanismos de denuncia seguros y eficaces para todas las personas vulnerables.

Se destaca además la frecuencia con que los tratantes de personas utilizan los centros de acogida —de menores, de inmigrantes, de mujeres maltratadas...— para identificar a posibles víctimas y organizar su traslado a otros lugares para su explotación, por lo que se insta a ser especialmente vigilantes en esos ámbitos; en particular, para proteger a los menores migrantes no acompañados.

El Parlamento europeo recuerda la importancia de usar los sistemas informáticos a gran escala disponibles para luchar contra el crimen transfronterizo, como el Sistema de Información de Schengen (SIS II).

Se llama la atención en este Informe sobre otra cuestión a nuestro juicio especialmente relevante —*vid.* apdo. 56— como es el hecho de que no todos los Estados hayan adoptado medidas legislativas en relación con el contenido del art. 18 de la Directiva de 2011 contra la trata, y señala el Parlamento europeo que «los diferentes entornos jurídicos sobre la tipificación penal del uso de los servicios prestados por las víctimas obstaculizan los esfuerzos por reducir la demanda», al tiempo que «reitera su llamamiento urgente a los Estados miembros para que tipifiquen penalmente el hecho de recurrir con conocimiento de causa a los servicios de víctimas de la trata de seres humanos». En este punto el Parlamento le pidió expresamente a la Comisión que pusiera en marcha la modificación de la Directiva de 2011 contra la trata, de manera que se garantizara la tipificación explícita por los Estados miembros, como delito de uso con conocimiento de causa, de cualquier servicio prestado por víctimas de trata que implique explotación. Se subraya además que la dificultad para encontrar pruebas no es un argumento concluyente para seguir sin tipificar ese delito. Considera que el grado de conocimiento exigible para tales delitos deberá ser objeto de un examen minucioso; restringir la responsabilidad penal únicamente a los casos en que el usuario tiene un conocimiento «directo y real» de que

la persona es víctima de trata es «un umbral muy elevado para el enjuiciamiento». Finalmente concluye que el usuario deberá *«demostrar que se han tomado todas las medidas razonables para evitar el uso de servicios prestados por víctimas»*³⁸⁹.

Se recuerda además la importancia de hacer uso de los distintos instrumentos de reconocimiento mutuo para la cooperación transfronteriza, de los equipos conjuntos de investigación, y de Eurojust y Europol para coordinar las investigaciones y acciones más complejas.

Se solicita formación periódica «y a la medida» para investigadores, fiscales y jueces, así como el «uso sistemático» de investigaciones financieras y de «otros instrumentos eficaces de investigación basados en inteligencia», que puedan proporcionar distintos tipos de pruebas que se añadan a los posibles testimonios de las víctimas.

En último término, el Parlamento pide a la Comisión que evalúe una revisión de la Directiva sobre el permiso de residencia, para garantizar que las víctimas no serán devueltas tras el período de reflexión y que los permisos de residencia para las víctimas de trata «no se supediten a su participación o su voluntad de participar en la investigación o en proceso penal del caso».

3.3. INFORME DE EUROJUST SOBRE TRATA DE SERES HUMANOS Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE COOPERACIÓN JUDICIAL

Del último informe publicado por Eurojust en relación con la trata de seres humanos y la cooperación transfronteriza³⁹⁰ destacaremos en parti-

389. Así se indica expresamente en la Recomendación núm. 68.

390. *Eurojust Report on Trafficking in Human Beings. Best practice and issues in judicial cooperation*, Informe de fecha 16 de febrero de 2021.

<https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-report-trafficking-human-beings>

Pueden consultarse los datos más recientes de las operaciones en las que Eurojust realiza labores de coordinación y/o asiste a las autoridades nacionales, en los respectivos Informes anuales: <https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2023/trafficking-human-beings>

En el último publicado —2023— puede leerse que Eurojust asistió en 326 casos, 114 nuevos y 212 abiertos en años anteriores; la mayoría en Rumanía, Francia, España e Italia.

cular algunos aspectos, procurando también evitar excesivas reiteraciones con lo ya expuesto al abordar los anteriores documentos institucionales.

Pone de relieve Eurojust, en primer término, una conclusión con la que todos podemos estar de acuerdo: si existen lagunas en la cooperación transfronteriza, serán las víctimas quienes lo sufrirán principalmente. Por ello precisamente esta Agencia de la UE para la Cooperación Judicial Penal procura presentar soluciones que sean útiles, también en los casos más complejos, los que efectivamente requerirán de tal cooperación. En este informe se contienen una serie de recomendaciones en esta materia, principalmente para fiscales, jueces y autoridades policiales.

En relación con la coordinación de las investigaciones, se insiste en que ésta ha de ser temprana entre todos los países y actores implicados. Además, antes de elevar un asunto a Eurojust, deberá intercambiarse información a nivel policial y cotejarse los datos con Europol, a fin de identificar a sospechosos y posibles víctimas, así como sus respectivas ubicaciones.

Es importante saber desde un principio si se están llevando a cabo, sobre los hechos delictivos en cuestión, procedimientos penales paralelos en Estados UE y/o en terceros Estados. Después Eurojust podrá prestar su asistencia para la coordinación de tales procedimientos, o bien ponerse en marcha los que fueran necesarios, también con el apoyo de Eurojust.

Una vez detectada la organización delictiva que trafica y explota seres humanos, todos los países implicados han de comprometerse en la recogida de pruebas y en el desmantelamiento de la organización, cada uno en su respectivo ámbito jurisdiccional. Si la cooperación se limita a emitir Órdenes Europeas de Investigación para recabar pruebas en otros Estados, existe el riesgo cierto de que se pierdan pistas importantes³⁹¹. Por ello, en los casos transfronterizos más complejos, se debatirá la pertinencia de crear Equipos Conjuntos de Investigación, que contarán igualmente con el apoyo de Eurojust.

Se recomienda que, si es posible, la investigación financiera de los presuntos autores de los hechos delictivos se inicie también al abrirse la causa; es decir, que aquélla transcurra en paralelo a la propia investigación de los delitos de trata, para facilitar un eficaz decomiso posterior de los bienes³⁹².

391. *Vid.* más ampliamente Informe Eurojust, pp. 9 y 10.

392. *Vid.* Informe Eurojust, p.14.

En caso de que se planteen posibles conflictos de jurisdicción, Eurojust puede ayudar a las autoridades nacionales a su resolución y hacer recomendaciones para la transferencia/remisión de procedimientos³⁹³.

Se destaca también la utilidad de esta Agencia en la tarea de facilitar la identificación de las víctimas, v.gr. a través del seguimiento activo de sitios «webs para adultos», solicitando información sobre flujo de dinero, datos de registro de nombres de pasajeros (PNR) de sospechosos y de posibles víctimas³⁹⁴.

Finalmente, otra de las funciones de Eurojust, a nuestro juicio entre las más destacables, es su contribución a la organización y preparación de los llamados «días de acción conjunta» entre autoridades de distintos Estados miembros, su papel de coordinador durante la ejecución de las operaciones en tiempo real, así como en la protección de las víctimas, tanto en el momento de esa acción conjunta, como posteriormente.

3.4. INFORMES DE EUROPOL SOBRE DELINCUENCIA GRAVE Y ORGANIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA: EU-SOCTA

Los conocidos como Informes EU-SOCTA³⁹⁵ son publicados periódicamente³⁹⁶ por Europol e identifican las prioridades de esta Agencia de la Unión Europea en la lucha contra la criminalidad más grave cometida por grupos organizados que operan de forma transfronteriza. Contienen también recomendaciones en esta materia para las autoridades policiales de los Estados UE.

Destacaremos los aspectos más relevantes de dos de estos informes: el publicado en 2021 y el más reciente, del año 2025.

El detallado análisis contenido en el Informe SOCTA 2021³⁹⁷, titulado «*La amenaza de la delincuencia organizada y grave en la Unión Europea*», elabo-

393. Vid. *Eurojust Report on the Transfer of Proceedings in the EU*. Publicado en enero de 2023. <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-report-on-the-transfer-of-proceedings-in-the-eu.pdf>

394. Más ampliamente, Informe Eurojust, pp. 23 y 24.

395. EU- *Serious and Organised Crime Threat Assessment*.

396. Pueden consultarse todos los informes publicados hasta la fecha en: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>

397. EU-SOCTA 2021: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf

rado y hecho público por Europol el 12 de abril de 2021, concluyó fundamentalmente lo siguiente³⁹⁸:

Se pone de relieve la preocupante expansión de este tipo de delincuencia en la Unión, de tal forma que llega a identificarse como el principal desafío de seguridad interna en este momento.

Se constata que las estructuras delictivas son fluidas, siempre a la búsqueda de nuevos ámbitos de negocio y de beneficios crecientes —»*profit-motive*»—. También son organizaciones flexibles, versátiles, detectan rápidamente las necesidades o demandas sociales y se adaptan ágilmente a las circunstancias cambiantes; al mismo tiempo, están bien estructuradas y son muy resistentes a los ataques externos.

Es igualmente destacable el crecimiento del empleo de la violencia; en muchos casos se usa de forma absolutamente indiscriminada, sin importar que pueda afectar a víctimas colaterales, en principio ajenas a sus acciones. Ha aumentado la frecuencia del uso de armas de fuego o de explosivos, también en lugares públicos.

La corrupción y la utilización de estructuras empresariales aparentemente legales para los fines del crimen organizado grave y transfronterizo son habituales en este tipo de acciones delictivas, destaca el citado informe de Europol. Dos tercios de los grupos criminales usan generalizadamente la corrupción entre sus modos de actuación, y más del 80% de las redes criminales utilizan estructuras de negocio aparentemente lícitas. La corrupción se extiende por todos los niveles de la sociedad, pudiendo abarcar desde los pequeños sobornos hasta complejos esquemas de corrupción multimillonarios.

Es también importante poner de relieve que los efectos negativos de la corrupción van mucho más allá del hecho delictivo concreto, ya que además supone una constante y grave erosión del «*Rule of Law*», de la esencia del Estado de Derecho, pues debilita la confianza ciudadana en sus instituciones y, en último término, impide el desarrollo económico y social³⁹⁹.

398. Vid. también otras valoraciones de este Informe en DE HOYOS SANCHO, M.: «Delincuencia organizada e inteligencia artificial...», *op. cit.*, pp. 286 y ss.

399. Compartimos al respecto las palabras de Catherine De Bolle, Directora ejecutiva de Europol en la presentación del citado informe SOCTA 2021: «*I am concerned by the impact of serious and organised crime on the daily lives of Europeans, the growth of our economy, and the strength and resilience of our state institutions. I am also concerned by the potential of these phenomena to undermine the rule of law*».

Además, se ha detectado la creación de un sistema financiero paralelo/encubierto, que permite el blanqueo de capitales y la circulación de las ganancias multimillonarias, el cual se mantiene generalmente fuera del control de las autoridades y al margen de la supervisión por los sistemas de control del aparato financiero lícito.

De otro lado, el comercio y el uso ilegal de armas de fuego, también creciente y complementario de otros delitos graves, afecta a la propia seguridad interior de la Unión, pues socava gravemente la confianza pública en las autoridades estatales y comunitarias que han de velar por la seguridad ciudadana.

Sin duda el tráfico ilegal de inmigrantes es otro de los delitos que más preocupa en ese momento. Las redes que operan en este ámbito se adaptan rápidamente a las oportunidades de negocio y a la «demanda» de los potenciales migrantes, a los que incluso luego captan para sus propios actos delictivos, explotan laboralmente o esclavizan sexualmente tras haber llegado a su destino, a través de las que ya se conocen como «servidumbres por deudas». Por supuesto, también los menores y otras personas especialmente vulnerables son igualmente víctimas habituales de estos grupos.

En resumen, como puede leerse en el referido informe SOCTA 2021⁴⁰⁰, el crimen organizado y grave es una «*Modern Hydra*», en referencia a la Hidra de las nueve cabezas de la mitología griega: si se logra cortarle una cabeza, inmediatamente le crecerá otra. Es decir, aunque se haya ejecutado una acción policial y judicial que de forma exitosa haya logrado desarticular una red criminal, en relativamente poco tiempo otro grupo de crimen organizado ocupará su lugar.

Del Informe EU-SOCTA publicado el 27 de mayo de 2025⁴⁰¹ destacaremos los cambios producidos en los últimos años en relación con la delincuencia organizada más grave. Precisamente este informe se titula: *The changing DNA of serious and organised crime*.

Como era previsible, se pone de relieve que este tipo de delincuencia opera cada vez más «en línea», lo que favorece la notable ampliación de su ámbito de actuación y su eficacia, al tiempo que le permite ocultar mejor

400. Vid. pp. 14 y ss.

401. Se puede consultar el informe completo en: <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/changing-dna-of-serious-and-organised-crime#downloads>

sus operativas. Estos grupos diseñan plataformas de comunicación cifradas específicas para facilitar sus operaciones. Además, también cuentan con medios suficientes y con personas muy preparadas para aprovechar todas las utilidades de la Inteligencia Artificial y de otras nuevas tecnologías —v.gr.: *blockchain* o computación cuántica—. Si no se tiene en cuenta este «modelo cambiante» en el *modus operandi*, será muy difícil atacar eficazmente estas formas de criminalidad.

Incluso cuando el centro de gravedad de la acción delictiva se encuentre en el mundo «físico» —como sucede v.gr. con la trata para explotación sexual o laboral—, algunas partes importantes del proceso delictivo —captación y vigilancia de las víctimas, transacciones o blanqueo de capitales— se desplazan hacia el entorno «online».

De los siete ámbitos delictivos en los que se detectaron amenazas más graves⁴⁰², nos centraremos a continuación en los más relacionados con el objeto de este trabajo.

La explotación sexual de menores *online* está sufriendo una transformación importante con la incorporación de la Inteligencia Artificial generativa, la cual permite elaborar materiales de abuso sexual de menores, que posteriormente se comparte en línea entre comunidades de delincuentes/consumidores de este material, amparados por una fuerte sensación de impunidad.

Por su parte, el tráfico ilícito de migrantes permite a las redes delictivas cobrar por esos traslados cantidades desorbitadas, lo que a su vez generará deudas importantes para los migrantes y propiciará su ulterior explotación sexual o laboral. Estas redes adaptan con gran rapidez y flexibilidad sus métodos y sus rutas de transporte a las circunstancias cambiantes, mostrando un desprecio absoluto por la dignidad de las personas. También están empleando plataformas *online* para sus transacciones y para la captación de migrantes.

Se insiste también en el Informe EU-SOCTA 2025 en los vínculos de estos tipos delictivos con el blanqueo de capitales y la criminalidad financiera en general. Las redes delictivas invierten sus ingresos ilícitos en sistemas financieros «paralelos» protegidos por el «manto digital» de las tecnologías emergentes, como la referida *blockchain*. Se habla en este punto de una «nueva era en el blanqueo de capitales».

402. Ciberataques, fraude en línea, explotación sexual de menores en línea, tráfico ilícito de migrantes, tráfico de drogas, tráfico ilícito de armas y tráfico ilícito de residuos.

La delincuencia organizada se sigue infiltrando también en estructuras empresariales legales, lo que les permite crecer en poder e influencia.

3.5. INFORMES DE EUROPOL Y EUROJUST SOBRE PRUEBA ELECTRÓNICA TRANSFRONTERIZA EN LA UNIÓN EUROPEA: SIRIUS

En noviembre de 2024, fue presentado en La Haya el sexto *Informe anual SIRIUS*⁴⁰³ sobre el estado actual de la obtención transfronteriza de pruebas electrónicas en materia penal en el ámbito de la Unión Europea⁴⁰⁴. Este documento, que recopila y analiza numerosos datos y distintos estudios sobre esta materia, fue elaborado conjuntamente por Europol y por Eurojust, las Agencias europeas especializadas en la cooperación policial y judicial en asuntos penales, y que cuentan también con el apoyo de la Red Judicial Europea.

El informe se estructura desde una triple perspectiva de análisis: de las autoridades judiciales, de los cuerpos policiales y de las empresas proveedoras de servicios de internet.

Resumiremos y valoraremos las conclusiones y recomendaciones contenidas en dicho Informe que nos han parecido más relevantes⁴⁰⁵, en cuanto son aplicables a la investigación y prueba de los delitos de trata y explotación de seres humanos.

El volumen de datos electrónicos requeridos a los distintos proveedores de servicios por parte de las respectivas autoridades encargadas de la investigación y enjuiciamiento creció un 22% desde el informe anual anterior, el SIRIUS 2023⁴⁰⁶. La tasa de éxito de las peticiones ascendió al 74%, el mejor dato desde que se elaboran este tipo de estudios e informes. La mayor tasa de éxito en la entrega de datos —82%— corresponde a las peticiones cursadas a Google.

403. Para saber más sobre el Proyecto SIRIUS *Cross-Border Access To Electronic Evidence*: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-innovation/sirius-project>

404. El informe completo está accesible en: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/SIRIUS_E_Evidence_Situation_Report_2024.pdf.

405. Vid. más ampliamente DE HOYOS SANCHO, M.: «Informe SIRIUS 2024 sobre la prueba electrónica...», *op. cit.*, pp. 1 y ss.

406. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/sirius-eu-electronic-evidence-situation-report-2023>

El informe SIRIUS 2024, y los anteriores en términos similares, nos indica que las solicitudes directas de cooperación voluntaria, u órdenes de entrega de datos *no vinculados al contenido*, fueron el principal canal de colaboración entre las autoridades y los proveedores de servicios. Los datos que más se solicitaron fueron los relativos a mensajería, redes sociales y criptomonedas.

En el año 2024 la cooperación voluntaria directa se utilizó como cauce en el 59% de las peticiones cursadas a estas empresas en el marco de las investigaciones penales. La Orden Europea de Investigación se empleó para la obtención transfronteriza de información electrónica en el 10% de los casos. Otras formas de solicitud de asistencia internacional a través de comisiones rogatorias —*Mutual Legal Assistance*— se utilizaron en el 11% de los supuestos⁴⁰⁷.

Estos proveedores de servicios de internet que almacenan datos relevantes para una investigación penal vienen respondiendo de manera afirmativa a las solicitudes de información electrónica que reciben de las autoridades de otro país —generalmente de la policía—, siempre y cuando éstas no impliquen injerencia en derechos fundamentales. Así, atienden de manera ágil y fluida las simples peticiones de datos de abonados o de identificación de usuarios, las relativas a ciertos datos de tráfico —registros de conexión, direcciones IP, etc.—, pero en ningún caso entregarán a través de este cauce de la cooperación voluntaria directa los datos de contenido. Además, prestarán la referida cooperación siempre y cuando las «órdenes» que reciban sean compatibles con su propia legislación nacional —la del Estado donde están implantados— y con sus respectivos criterios empresariales al respecto. En ocasiones, la sobrecarga de trabajo de estos proveedores también puede llegar a dificultar o condicionar la respuesta temprana a la petición de cooperación.

Debe destacarse también que en la mayoría de los supuestos estas solicitudes directas de datos necesarios para un proceso penal se canalizarán a través de los «puntos de contacto únicos» (*Single Point of Contact* —SPoC—), que son personas o unidades que habrán designado las respectivas autoridades o agencias nacionales, generalmente dentro de sus respectivas fuerzas y cuerpos de policía. Su función será facilitar y agilizar las peticiones de la información electrónica que se precise en las investigaciones en curso.

407. Vid. con más detalle otros datos en las pp. 22 y ss. del Informe SIRIUS 2024.

Los propios proveedores de servicios destacan, según se recoge en los sucesivos informes SIRIUS⁴⁰⁸, que la cooperación es mucho más sencilla y fluida, más eficaz y segura, cuando se realiza a través de los *SPoC*, ya que estos expertos saben bien cómo cursar la petición a cada proveedor de servicios, conocen los distintos tipos de datos que almacenan y su respectiva denominación, están familiarizados con sus protocolos de respuesta, pueden resolver mejor posibles complicaciones, tienen notables conocimientos técnicos y excelente nivel de inglés, están habilitados para contactar de manera segura con las plataformas donde estas empresas transmiten la información, etc.

En cualquier caso, a pesar de las indudables ventajas que ofrece la referida «cooperación voluntaria directa» a través de los *Single Points of Contact*, sigue existiendo un problema importante: este mecanismo adolece de inseguridad jurídica, para los proveedores afectados y eventualmente también para las autoridades que investigan, así como para el sujeto investigado/acusado. Se mantiene por tanto un indeseable grado de incertidumbre acerca de si los datos así obtenidos podrán tener posteriormente pleno valor probatorio ante el tribunal competente.

Este panorama normativo y práctico descrito *supra* cambiará sustancialmente a partir de agosto de 2026, es decir, cuando comience a estar operativo el conocido como «paquete *e-evidence*», al que ya hemos hecho referencia en un epígrafe anterior de este trabajo: *Reglamento (UE) 2023/1543 del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, sobre las órdenes europeas de producción y las órdenes europeas de conservación a efectos de prueba electrónica en procesos penales y de ejecución de penas privativas de libertad a raíz de procesos penales*, que irá acompañado de la *Directiva (UE) 2023/1544, del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, por la que se establecen normas armonizadas para la designación de establecimientos y de representantes legales a efectos de recabar pruebas electrónicas en procesos penales*⁴⁰⁹.

Hecho este resumen muy sucinto de la situación actual, que es el contexto en el que se enmarca el Informe SIRIUS 2024, pasaremos a ocuparnos de las principales conclusiones del mismo.

408. Vid. en este sentido el anterior Informe SIRIUS 2023, esp. p. 74: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/sirius-eu-electronic-evidence-situation-report-2023> Así como el Informe SIRIUS 2024, esp. p. 24: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/SIRIUS_E_Evidence_Situation_Report_2024.pdf

409. Y del que nos hemos ocupado monográficamente en DE HOYOS SANCHO, M.: *La nueva regulación en la Unión Europea...*, *op. cit.*

En primer término, nos llama la atención el porcentaje —46%— de autoridades judiciales —jueces y fiscales— que manifestaron no estar «familiarizadas» con el uso de la Orden Europea de Investigación y/o con el Convenio de Budapest sobre cibercrimen⁴¹⁰, a pesar de que son instrumentos de *uso obligatorio* desde hace bastantes años y de que cada vez es más necesario obtener ese tipo de información electrónica almacenada por los proveedores de servicios fuera de las fronteras del país en que se investiga. Es evidente, por tanto, que es preciso seguir haciendo un gran esfuerzo de formación de estas autoridades. Además, aunque el Informe SIRIUS 2024 no lo mencione, es importante también capacitar a los abogados de la defensa y/o de la acusación particular, ya que también éstos pueden solicitar una diligencia de investigación o prueba electrónica, en aplicación del sistema de la Orden Europea de Investigación o, en el futuro inminente, del paquete *e-evidence*⁴¹¹. En cualquier caso, aunque los abogados no las solicitaran, es fundamental que comprendan bien el funcionamiento de estos instrumentos de cooperación transfronteriza, que conozcan sus requisitos, características, motivos de denegación o de recurso, obligaciones de los intervinientes, etc.

Por lo que respecta a las fuerzas y cuerpos de seguridad —*Perspective of Law Enforcement*—, es notable también el porcentaje —72%— de policías que se manifestaron muy satisfechos con el funcionamiento de la «cooperación voluntaria directa»⁴¹²; la cifra es coherente con lo expuesto *supra*. De hecho, generalmente los agentes de policía y los responsables de estos servicios se manifiestan contrarios a la pérdida de esta herramienta, por su rapidez y su seguridad, en definitiva, por su eficacia práctica. Sin embargo, hemos de entender que el uso de la cooperación voluntaria directa deberá ser reemplazado a partir de agosto de 2026 por el empleo de las órdenes europeas de producción y de conservación de información electrónica, en el momento en que entre en funcionamiento el referido paquete *e-evidence*.

Los principales problemas a los que se enfrentaron los agentes de policía al solicitar información a los proveedores de servicio en el extranjero fue la lentitud de la respuesta en el marco de la cooperación transfronteriza, así como el hecho de que las políticas o reglas internas de estas empre-

410. Vid. p. 9 del Informe.

411. Algunos Colegios de abogados ya vienen realizando desde hace tiempo un notable esfuerzo de formación en esta materia, por ejemplo: <https://icab.es/es/actualidad/agenda/actos/Webinar-ERA-Taking-Evidence-in-Cross-Border-Procedures.-TRAINING-FOR-DEFENCE-LAWYERS/>

412. Vid. p. 18 del Informe.

sas no estén mínimamente armonizadas, de tal manera que cada una de ellas se comunica por cauces y plataformas distintas, exigen condiciones y requisitos diferentes, los cuales han de conocer y cumplir en cada caso los agentes de policía. Todo esto complica y ralentiza la tramitación y la obtención de la información necesaria, incluso en supuestos urgentes.

Otra de las dificultades que se menciona de manera reiterada en todos los informes y estudios sobre la materia, sin duda de las más relevantes, tiene que ver con el período de conservación de los datos electrónicos por parte de los proveedores de servicios: o bien son plazos muy cortos, y cada proveedor determina los suyos, o incluso no se ha fijado tal plazo mínimo de conservación⁴¹³, de tal manera que es posible que se tramite la correspondiente Orden Europea de Investigación para obtener unos datos que ya han sido eliminados anteriormente por el proveedor de servicios. No existe un marco regulatorio armonizado de plazos mínimos de conservación de datos a efectos de las investigaciones penales, una normativa que vincule a todos los proveedores de servicios que operan en la Unión.

Este problema del «*Lack of EU-Wide data retention framework for law enforcement purposes*», que ha sido reiteradamente puesto de relieve por los operadores jurídicos, por las autoridades de investigación y también por los propios proveedores de servicios⁴¹⁴, seguirá existiendo cuando se aplique el sistema de las Órdenes europeas de producción y conservación, pues no se ha abordado tal aspecto en el «paquete *e-evidence*», ni tampoco en la normativa sectorial más reciente sobre la materia⁴¹⁵.

413. Los plazos máximos de conservación están en cierta medida limitados por la normativa UE y por la jurisprudencia del TJUE. *Vid.* Sentencias de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland*, C-293/12; de 21 de diciembre de 2016, *Tele2 Sverige y Watson y otros*, C-203/15 y C-698/15; de 6 de octubre de 2020, *Privacy International*, C-623/17 y *La Quadrature du Net y otros*, C-511/18, C-512/18, *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros*, C-520/18; de 2 de marzo de 2021, *H.K./Prokuratuur*, C-746/18; de 20 de septiembre de 2022, *SpaceNet AG y Telekom Deutschland*, C-793/19 y C-794/19.

414. *Vid.* Informe SIRIUS 2023, especialmente pp. 8, 9, 55 y 63: Para obtener con éxito el acceso a datos electrónicos, en primer lugar, éstos deben estar disponibles, y actualmente no existe un marco armonizado sobre plazos conservación de datos por los PSI con fines policiales o de investigación.

415. Véase el Reglamento (UE) 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Datos), normativa que no concreta estos extremos. En su Considerando 24º se refiere a la importancia de una «política razonable de conservación de datos», y del «principio de limitación del tiempo de conservación», de conformidad con el art.

De otro lado, aunque no se destaca en el Informe SIRIUS 2024, debemos mencionar la dificultad añadida que conlleva el hecho de que los datos que se solicitan, y que si todo va bien se entregarán por los proveedores que los conservan, estarán en muchos casos encriptados. No hay ninguna norma que obligue a los proveedores de servicios a desencriptar esa información que entregan; es más, en muchas ocasiones afirmarán no disponer de medios para tal desencriptación, por lo que los datos serán remitidos a la autoridad solicitante tal y como se encuentran almacenados. La tarea de desencriptación será generalmente muy lenta y costosa, o incluso casi imposible si no se logra conseguir las claves de acceso que solo tiene el usuario del dispositivo⁴¹⁶.

No parece que este panorama vaya a cambiar cuando se empiece a aplicar el «paquete *e-evidence*», pues en el Considerando 20º del Reglamento 2023/1543 puede leerse lo siguiente: los datos solicitados mediante la orden de producción o de conservación se deberán proporcionar o conservar por el PSI «*con independencia de que estén cifrados o no*», y este Reglamento «*no debe establecer ninguna obligación de descifrar los datos para los prestadores de servicios*».

Desde la perspectiva de los proveedores de servicios, otro de los aspectos contenidos en el Informe SIRIUS 2024 que más preocupa, derivado del aumento de la demanda de información electrónica en procesos penales, es el incremento de la carga financiera adicional que tienen que soportar esas empresas de servicios de internet. La mayoría de los Estados no cuentan con reglas sobre el reembolso de costes a las empresas por los trabajos realizados para cumplir con las numerosas órdenes que reciben.

Además, los operadores que prestan sus servicios en varios países y regiones del mundo se ven obligados a asegurarse de que sus correspondientes departamentos conocen suficientemente el concreto marco jurídico aplicable, muy fragmentado y en constante evolución, que incluye la

5 del Reglamento 2016/679. El art. 3 del mismo Reglamento 2023/2854 exige que se ofrezca información sobre el periodo de conservación de datos previsto por el proveedor del servicio, pero tampoco armoniza más.

416. Vid. por ejemplo el documento sobre seguridad de los datos en iCloud que publica Apple, actualizado a 24.9.2024: <https://support.apple.com/es-es/102651>: «Nadie más puede acceder a tus datos cifrados de punto a punto, ni siquiera Apple, y estos datos permanecen seguros incluso en el caso de una filtración de datos en la nube (...) Si habilitas la protección de datos avanzada y luego pierdes el acceso a tu cuenta, Apple no tendrá las claves de encriptación para ayudarte a recuperarla (...)».

normativa internacional sobre la materia y también, al menos en lo esencial, la legislación nacional de los respectivos Estados que requieren su colaboración.

También resulta ser un inconveniente en la obtención de la información electrónica, que la complica y ralentiza notablemente, el hecho de que las peticiones cursadas por las respectivas autoridades no identifiquen correctamente la cuenta, el usuario o los concretos datos que se requieren. En ocasiones falta información sobre el contexto de la investigación en curso, o la petición es demasiado amplia en cuanto a los datos solicitados y/o en el período de tiempo que abarca la petición, o ésta es difusa e imprecisa, con lo cual la respuesta lo será también; desde luego esto no facilitará la investigación y, además, pondrá en entredicho el principio de proporcionalidad que ha de informar la obtención de esas fuentes de prueba que incluyen datos personales.

Destaca el Informe SIRIUS 2024 que, desde que es aplicable el Reglamento 2022/2065, relativo a un mercado único de servicios digitales⁴¹⁷ — *Digital Services Act, DSA*—, es decir, desde 17.2.2024, algunos proveedores de servicios han comenzado a exigir que se cumplan los requisitos que, en relación con las «órdenes de entrega de información», se contienen en el art. 10 de ese Reglamento⁴¹⁸, lo que ha conllevado un aumento de la tasa de rechazo/retraso en la tramitación, pues parece ser que las autoridades competentes no conocían suficientemente los requisitos adicionales que exige el referido art. 10 DSA, según destaca el Informe SIRIUS —*vid.* p. 59—.

Sintetizaremos a continuación las principales recomendaciones para los actores implicados con las que concluye el Informe que nos ocupa⁴¹⁹.

Las fuerzas y cuerpos de seguridad en la Unión Europea —*EU Law Enforcement Agencies*— han de prepararse y estar listas para adaptarse a los nuevos retos tecnológicos y normativos. El «paquete *e-evidence*» empezará a aplicarse en agosto de 2026 de manera obligatoria y la nueva regulación tendrá un fuerte impacto sobre su forma de trabajar hasta ese momento.

417. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065>

418. Sin establecer una base jurídica para dichas órdenes, que deben fundamentarse en la legislación nacional o de la UE, el artículo 10 de la DSA fija las condiciones mínimas que deben cumplir dichas órdenes y establece requisitos complementarios para su tramitación.

419. Véase con más detalle pp. 65 y ss. del Informe.

Los *Single Points of Contact* seguirán siendo relevantes para mejorar los índices de cumplimiento de las solicitudes de cooperación directa, para reducir los tiempos de tramitación y también los posibles errores en las peticiones.

Las autoridades judiciales competentes en el ámbito UE tendrán que mejorar su conocimiento de los instrumentos jurídicos disponibles para la obtención transfronteriza de información electrónica. Se deberá reforzar la formación continuada en este ámbito, de manera que sean capaces de optar por el instrumento más adecuado en cada supuesto. Se anima a jueces y fiscales a utilizar el apoyo y los recursos que ofrecen Eurojust, Red Judicial Europea, Red Judicial Europea sobre Cibercrimen y el propio Proyecto SIRIUS.

También se hace un llamamiento expreso al reforzamiento de la confianza mutua entre las autoridades judiciales UE, al intercambio de conocimientos y de «buenas prácticas» entre los profesionales implicados.

Por lo que respecta a los proveedores de servicios de internet, se recomienda igualmente que vayan preparando su adaptación a la nueva normativa sobre prueba electrónica transfronteriza, valorando correctamente todo el impacto que ésta tendrá sobre su trabajo, sobre los recursos personales y soluciones técnicas que deberán tener dispuestas para cumplir puntualmente con los estrictos plazos que impone la nueva regulación. Deberán esforzarse por informar adecuadamente a las autoridades competentes en la Unión sobre sus propias políticas empresariales, sobre sus criterios internos de actuación en este ámbito, con las correspondientes actualizaciones; la plataforma SIRIUS puede ser de gran ayuda en este punto. También tendrán que especificar, en su caso, si estarán dispuestos a seguir atendiendo las solicitudes de cooperación voluntaria directa.

4. ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS Y OTRAS CUESTIONES VINCULADAS

Abordaremos a continuación distintas «Estrategias» de la Unión sobre cuestiones directamente relacionadas con el objeto de este trabajo. Se trata de una serie de documentos elaborados por la Comisión europea en los que se recogen las prioridades y objetivos de la Unión sobre unas determinadas materias, así como las principales líneas de actuación en distintos

ámbitos, tendentes a lograr esos objetivos a lo largo de un determinado período de tiempo.

En los temas que aquí nos ocupan, estas Estrategias están a punto de cumplir el período de vigencia que abarcan, por lo que próximamente serán reemplazadas por los respectivos nuevos documentos de la Comisión. Lógicamente, en el momento en que se redactan estas líneas no podemos conocer esas futuras Estrategias aún no publicadas.

4.1. ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS

Destacaremos de este documento de la Comisión⁴²⁰, publicado el 14 de abril de 2021, algunas de las cuestiones más relevantes recogidas en el mismo, procurando en todo caso evitar reiteraciones con lo ya expuesto al hilo de la exposición de los Informes de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva contra la trata.

Esta Estrategia, como no podía ser de otra manera, está conectada de manera directa con la Estrategia UE para la lucha contra la delincuencia organizada (2021-2025)⁴²¹ —de hecho, se aprobaron simultáneamente— y pretende ofrecer una respuesta integral para combatir la trata: prevención, protección, asistencia y apoyo a las víctimas, enjuiciamiento y condena de los tratantes.

Se puso de relieve, nuevamente, que la Directiva de 2011 contra la trata era un instrumento normativo que ya no resultaba adecuado en ese momento —de hecho, esa Directiva fue reformada en 2024—, pues la demanda de los servicios de personas explotadas no se había reducido y persistía una alta cifra de impunidad entre los tratantes.

A nivel operativo, se destacó la necesidad de reforzar la cooperación transfronteriza, regional e internacional, especialmente a través del intercambio de información, procurando la interoperabilidad de los respectivos sistemas. La actuación de determinadas Agencias UE, como Europol y

420. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 14.4.2021, COM (2021) 171 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0171>

421. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170&from=EN>

Eurojust, resulta determinante para facilitar la cooperación y la coordinación entre las autoridades nacionales a fin de llevar a cabo acciones operativas efectivas que permitan descubrir y enjuiciar a los tratantes, así como para la protección de víctimas.

Además, la Comisión tenía muy claro que una dotación financiera adecuada facilita mucho las investigaciones y los enjuiciamientos conjuntos por las autoridades nacionales, mejora las capacidades de los cuerpos operativos, además de permitir el apoyo e integración de las víctimas en Europa y en otros países socios. Por lo tanto, la Estrategia UE ha de estar respaldada por una financiación adecuada, para que su impacto sea tangible y se puedan proporcionar respuestas adecuadas a las distintas formas de explotación. En consecuencia, la Comisión se comprometía a garantizar esa financiación adecuada para combatir la trata, dentro y fuera de la Unión.

En relación con la explotación laboral, debían intensificarse los esfuerzos para que los Estados se pudieran dotar de los inspectores de trabajo e interlocutores sociales necesarios, de tal manera que se pudieran realizar inspecciones conjuntas y concertadas en los diversos sectores de alto riesgo.

Era preciso, también, mejorar la comunicación y el registro de datos, para poder disponer de información fiable y comparable que permitiera elaborar políticas adecuadas.

Se invitaba a los Estados miembros a que utilizaran todos los instrumentos disponibles para la cooperación operativa, como los equipos conjuntos de investigación, con el respaldo de Europol, y que se mantuviera esa cooperación operativa dentro del marco de EMPACT⁴²². Era necesario mejorar las capacidades digitales de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad y los conocimientos técnicos para que pudieran mantenerse al día de los importantes avances tecnológicos.

La Comisión concluye además que resulta fundamental mejorar la cooperación con terceros países, a fin de que se puedan asegurar los derechos de las víctimas durante todo el proceso de retorno, en particular de los menores.

422. Proyecto EMPACT de EUROPOL —*European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*—. Vid. más ampliamente: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>

Se deberá promover la formación con perspectiva de género para todos aquellos profesionales que entren en contacto con las víctimas, crear entornos seguros y evitar la victimización secundaria. Se tendrá que mejorar el funcionamiento de los «Mecanismos Nacionales de Derivación», formar a los profesionales sanitarios en gestión de la diversidad y en las particulares necesidades de las víctimas de trata que sean migrantes.

Finalmente, insistió también la Comisión en que era preciso adoptar un «Plan de Acción UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes» para ese mismo período, pues era evidente la imprescindible coordinación entre las acciones de lucha contra ambas categorías delictivas.

4.2. ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

De este documento publicado por la Comisión Europea el 24 de junio de 2020⁴²³, debe destacarse, en primer lugar, la rotunda afirmación que ésta realiza en sus primeras páginas: a pesar del «sólido conjunto de derechos de las víctimas» ya adoptado por la UE en la diversa normativa aprobada sobre la materia⁴²⁴ —Directiva de 2012 sobre derechos de las víctimas⁴²⁵, Directiva sobre indemnización⁴²⁶, normativa sobre Órdenes europeas de protección⁴²⁷, Directiva contra la trata⁴²⁸, Directiva relativa a la lucha contra abusos sexuales y explotación sexual de menores⁴²⁹—, a pesar de los notables avances en instrumentos de armonización de legislaciones nacionales en Derecho Penal material y en instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones, «las víctimas de delitos aún no pueden confiar plenamente

423. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, COM (2020), 258 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258>

424. Incluso la UE había suscrito en 2017 el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica —Convenio de Estambul—, que representa el marco de referencia sobre la materia, firmado hasta la fecha por todos los Estados miembros de la Unión.

425. Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

426. Directiva 2004/80/CE, sobre indemnización a las víctimas de delitos.

427. Directiva 2011/99/UE sobre orden europea de protección y Reglamento UE 606/2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

428. Entonces, la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

429. Directiva 2011/93/UE.

te en sus derechos en la Unión Europea», según ponen de manifiesto los Informes sobre aplicación de la normativa de derechos de las víctimas⁴³⁰.

Tienen dificultades para acceder al sistema de justicia, por falta de información, apoyo y protección suficiente, la obtención de indemnizaciones es muy complicada, y la victimización secundaria sigue siendo muy evidente, en particular cuando hablamos de víctimas de trata.

Para mejorar la situación la Comisión propone, en primer término, una más eficaz aplicación práctica de las normas aprobadas en la Unión sobre derechos de las víctimas, de manera que éstas puedan desplegar todo su potencial. Coincidimos plenamente con esta propuesta, ya que de poco sirve toda la legislación UE en vigor si no la cumplen los Estados miembros, entre otras razones por una transposición incompleta o deficiente, o por falta de asignación de los medios materiales y personales precisos.

Informa la Comisión de que, a fecha de ese documento, junio 2020, estaba tramitando veintiún procedimientos de infracción por transposición incompleta de la Directiva sobre derechos de las víctimas en otros tantos Estados UE; entre ellos, por cierto, no se encuentra España.

De otro lado, una correcta y plena aplicación de esta normativa UE requiere necesariamente estructuras públicas y/o privadas —organizaciones de ayuda a las víctimas— que presten los servicios adecuados de apoyo y protección a éstas, lo que no siempre sucede. Sin el suficiente apoyo y protección es difícil que las víctimas se aproximen al sistema de justicia a denunciar los delitos padecidos. El déficit de denuncias es muy llamativo, y más cuando hablamos de los delitos de trata.

En particular destaca la Comisión⁴³¹ que es preciso reforzar la «protección física de las mujeres», promoviendo el uso de las Órdenes europeas de protección para los supuestos en que las víctimas se quieran trasladar a otro Estado UE y sigan necesitando protección. Se están empleando muy poco en la práctica⁴³², bien por falta de información sobre la disponibilidad

430. Vid. pp. 2 y 3 del documento que nos ocupa. Y más ampliamente el Informe de la Comisión sobre aplicación de la Directiva sobre derechos de las víctimas COM (2020) 188 final, así como el Informe de la Comisión sobre aplicación de la Directiva sobre Orden europea de protección COM (2020) 187 final.

431. Vid. pp. 11 y 12 de la «Estrategia».

432. Según se ha expuesto anteriormente, el número de órdenes de protección emitidas y ejecutadas en la UE es muy bajo. No podemos negar que esos datos revelan un auténtico fracaso de la aplicación práctica del instrumento.

de este instrumento por los operadores jurídicos, o por la propia complejidad e ineficiencia de las medidas de protección en los respectivos Estados miembros, concluyó la Comisión.

En cualquier caso, la insuficiencia de la protección física de las víctimas es un hecho; siguen sin estar seguras, lo que además es particularmente grave cuando hablamos de víctimas de trata explotadas a manos de grupos de criminalidad organizada.

Propone la Comisión en este punto que se introduzcan «normas mínimas en relación con la protección física de las víctimas»⁴³³, que incluirían condiciones mínimas para su emisión y concretas modalidades de medidas de protección. Además, y esto a nuestro juicio no es, ni mucho menos, una cuestión menor, la Comisión indica que ofrecerá posibilidades de financiación en el marco del Programa «Justicia» e insistirá en la necesidad de formar a los profesionales sobre la disponibilidad de las órdenes de protección europeas⁴³⁴.

Por lo que respecta a los migrantes irregulares que se convierten en víctimas de delitos, entre los que por cierto abundan las víctimas de trata, también menores no acompañados, éstos tienen particularmente complicado el acceso al sistema de justicia. Temen que, tras la denuncia ante la policía, se les pueda exigir el regreso a su país de origen, por lo que las cifras de denuncias presentadas por estas personas son especialmente bajas⁴³⁵. No obstante, los derechos contenidos en la Directiva de víctimas han de aplicarse a todas ellas, independientemente de su situación de residencia legal o no.

Finalmente, pero no por ello menos importante, en cuanto afecta al apoyo y reparación a las víctimas, la Comisión destaca también la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a las indemnizaciones; cuestión ésta en la que las deficiencias son muy evidentes.

Se constata que en muchos Estados miembros el acceso de las víctimas a las indemnizaciones es muy complicado⁴³⁶. El proceso para la reclamación

433. Vid. p. 12 del documento que nos ocupa.

434. España ha realizado notables esfuerzos en ese sentido. Personalmente he tenido ocasión de participar en distintas sesiones de formación continua de jueces y fiscales en las que se les han explicado con detalle las utilidades y principales características de estos instrumentos de protección transfronteriza.

435. Vid. p. 16 del documento que analizamos, esp. nota 76.

436. Vid. el informe al que se hace referencia en el propio documento que ahora nos ocupa, en la p. 19, nota 80: *Strengthening victims' rights: from compensation to reparation*, marzo 2019.

de una indemnización estatal es largo y costoso, muchas veces tras un también largo y complejo proceso penal, y tras el intento frustrado de recibir una indemnización de parte del propio causante del delito. Las razones de tales dificultades, además de la lentitud de la justicia, son la falta de información y la complejidad del procedimiento. Por otro lado, es evidente que los presupuestos nacionales no asignan suficientes fondos para estos fines. Si además concurren elementos transfronterizos en los delitos y/o en las víctimas, las dificultades para recibir la indemnización del Estado en el que sufrieron el delito se multiplican exponencialmente, a pesar de la existencia de la Directiva sobre indemnizaciones, que obliga a todos los Estados miembros a garantizar que sus normas nacionales establezcan sistemas de indemnización para las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en su territorio, que aseguren una indemnización justa y adecuada a las víctimas. La Comisión recomienda simplificar las normas en materia de acceso a la indemnización e incrementar las cantidades disponibles en los presupuestos para estos fines.

Desde luego estamos de acuerdo con tales conclusiones y propuestas, pues es muy difícil la recuperación de las víctimas —más si lo son de trata y explotación—, si no se les facilita de forma rápida y efectiva el acceso a una indemnización, por parte del infractor y/o estatal, también en los casos transfronterizos. Para ello resultará fundamental una aplicación también eficaz del ya analizado Reglamento UE 2018/1805, sobre reconocimiento mutuo de las resoluciones sobre embargo y decomiso.

4.3. ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA HACER FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Como venimos reiterando, un muy elevado porcentaje de los delitos de trata con distintos fines de explotación son cometidos por grupos de criminalidad organizada, por lo que es conveniente conocer los planes de las instituciones UE para luchar contra esta modalidad de comisión delictiva.

Según puede leerse en el documento «Estrategia UE para hacer frente a la delincuencia organizada»⁴³⁷, presentado por la Comisión Europea el 14 de abril de 2021⁴³⁸, la acción de estos grupos de delincuencia organizada y

437. Nos ocupamos anteriormente de esta «Estrategia UE» en DE HOYOS SANCHO, M.: «Delincuencia organizada e Inteligencia artificial...», *op. cit.*, pp. 283 y ss.

438. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, COM (2021) 170 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170>

grave continúa su desarrollo y constante evolución, adaptándose rápidamente a las distintas coyunturas, incluso en su día a la situación de pandemia mundial. A la vista de los últimos datos disponibles, se calcula que en el año 2019 y en el contexto de la Unión Europea, los ingresos obtenidos por el crimen organizado alcanzaron una cifra que se situaría en torno al 1% del PIB de la Unión, lo que ascendería a 139.000 millones de euros.

La respuesta de las instituciones de la UE a tal amenaza creciente, según la citada Estrategia UE para el quinquenio 2021-2025, estaba centrada en los siguientes aspectos, que resumimos a continuación.

En primer lugar, es evidente la necesidad de impulsar la cooperación policial y judicial transfronteriza, ya que el 65% de las organizaciones delictivas están compuestas por miembros de distintas nacionalidades y operan en el contexto internacional.

El intercambio de información de forma rápida y fiable es absolutamente esencial para la prevención y persecución eficaz del delito. La *Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Delictivas* —EMPACT⁴³⁹—, en la que se integran los distintos Estados miembros de la Unión, trata de facilitar la cooperación en los ámbitos señalados como prioritarios. Permite identificar y priorizar amenazas, así como establecer planes de acción operativa coordinada, por lo que desde su entrada en funcionamiento en 2010 resulta ser un instrumento fundamental a tales efectos. La plataforma cuenta con el apoyo y se nutre de toda la información que le suministran las instituciones UE y Cuerpos o Agencias tan relevantes en este ámbito como son Europol, Frontex⁴⁴⁰, Eurojust u OLAF, entre otras.

Los ámbitos de actuación del crimen organizado y grave que el Consejo de la Unión ha considerado prioritarios para el período 2022-2025, en el contexto de lo que se conoce como EMPACT 2022+⁴⁴¹, son los siguientes:

439. *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*. Para saber más: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/law-enforcement-cooperation/operational-cooperation/empact_en. Vid. más ampliamente sobre las utilidades y el funcionamiento de EMPACT, JIMÉNEZ-VILLAREJO, F: «La Fiscalía ante el crimen organizado. Referencia a la Fiscalía especial contra la corrupción y la criminalidad organizada», en *Respuesta institucional y normativa al crimen organizado...*, op. cit., pp. 169 y ss., esp. pp. 197 y ss.

440. Sobre el importante papel de FRONTEX y el control de los accesos por vías regulares e irregulares, vid. MORENO URPI, A.: *La lucha contra la trata de seres humanos en la Unión Europea. Análisis de los instrumentos de protección*, Valencia, 2025, esp. pp. 280 y ss. y pp. 447 y ss.

441. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>

redes criminales de alto riesgo, ciberataques, tráfico de seres humanos, explotación sexual infantil, tráfico de migrantes, tráfico de estupefacientes, fraude y delitos económicos y financieros, delitos contra la propiedad, delitos medioambientales y tráfico ilícito de armas.

El segundo de los objetivos de la estrategia UE para el quinquenio 2021-2025 se traduce en apoyar investigaciones más eficaces, de forma que permitan desarticular las propias estructuras de la delincuencia organizada, a la vez que se centran en los delitos que, según hemos mencionado, se consideran prioritarios.

En tercer lugar, es también fundamental en esta Estrategia asegurarse de que el delito no resulte rentable para las redes criminales, lo que en terminología anglosajona se conoce como «*Crime doesn't pay*». Se ha detectado que más del 60% de las redes delictivas activas en la Unión están implicadas en actos de corrupción, y que más del 80% de estas utilizan empresas aparentemente lícitas para sus acciones; sin embargo, sólo se logra confiscar el 1% de los activos de origen ilícito. Por tal razón, se consideró que era preciso revisar la normativa de la UE sobre el decomiso de los beneficios del delito, como ha sucedido con la relativa al delito de blanqueo de capitales, así como mejorar toda la regulación sobre anticorrupción.

El cuarto objetivo se centró en la necesidad de adaptar la Policía y la Administración de Justicia en general a la «Era Digital». Es evidente que los delincuentes se comunican a través de las nuevas tecnologías, y el número de delitos que se cometen *online* o con fuerte sustento en la red —o en las redes— crece exponencialmente. Se concluye en este documento que el 80% de los delitos tienen una dimensión digital, por lo que es preciso poder realizar investigaciones en ese contexto y obtener pruebas digitales de manera certera y rápida. Al mismo tiempo, habrá que poder conseguir un acceso lícito a los datos personales que circulan por la red, sin vulnerar el derecho a la confidencialidad y a la protección de esos datos.

4.4. ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UNA UNIÓN DE LA SEGURIDAD

En relación con la *Estrategia UE para una Unión de la Seguridad*⁴⁴², vigente también en el quinquenio 2020-2025, debemos destacar igualmente algunos extremos relevantes para el contenido de este trabajo.

442. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, publicada el 24 de julio

Es preciso superar las falsas distinciones entre la seguridad física y la digital, teniendo en cuenta que las amenazas para la seguridad no respetan las fronteras geográficas, por lo que será determinante que todas las instituciones UE cooperen con los socios internacionales para proteger a todos los ciudadanos europeos, y que se mantenga una estrecha coordinación con la acción exterior de la Unión para la aplicación de esta Estrategia.

Por lo demás, ha de quedar claro que nuestra seguridad no es independiente de nuestros valores fundamentales; éstos son la base del estilo de vida europeo y deben seguir constituyendo la columna vertebral de todo nuestro trabajo, según puede leerse en las conclusiones del documento *supra* mencionado.

Como acciones clave en este ámbito se mencionan las siguientes: reforzar el mandato de Europol y la cooperación con Interpol, elaborar un Código de Cooperación Policial y mejorar la coordinación de los cuerpos policiales en tiempos de crisis, reforzar Eurojust para crear un enlace entre las autoridades judiciales y los cuerpos y fuerzas de seguridad, revisar la normativa sobre información anticipada de pasajeros y trabajar sobre la dimensión exterior de los registros de nombres de pasajeros, mejorar el intercambio de información con terceros países clave, así como las normas de seguridad aplicables a documentos de viaje.

Es de suponer, todas esas acciones repercuten directa o indirectamente también en una lucha más eficaz contra la trata y explotación de personas, dado el elemento transnacional de estos delitos y las particulares características de sus víctimas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUADO-CORREA, T.: «Garantizar la indemnización de las víctimas de trata de seres humanos a través de la recuperación de activos», en *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación. ¿Es necesaria una Ley integral para luchar contra la trata y la explotación de seres humanos?*, C. Villacampa (Dir.) y A. Planchadell (Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 699 y ss.

2020. COM (2020) 605 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>

- AGUADO-CORREA, T.: «Embargo y decomiso en la propuesta de directiva sobre recuperación y decomiso de activos: garantizar que el delito no resulte provechoso a costa de las garantías», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 25-34, 2023, pp. 1 y ss.
- AGUILERA MORALES, M.: «El nuevo marco europeo contra el abuso sexual de menores y su incidencia procesal», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 90, 2024, pp. 65 y ss.
- ALVES COSTA, J.: «A (nova) Directiva sobre recuperação e perda de bens: novo caminho para afirmar ‘o crime não compensa?’», *Revista de Estudos Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 326-345.
- ALLEGREZZA, S.: «Víctima y supervíctima en la Justicia penal europea», en *La víctima menor de edad. Un estudio comparado*. T. Armenta (Coord.), Colex, Madrid, 2010, pp. 495 y ss.
- ALONSO ÁLAMO, M.: «¿Protección penal de la dignidad? A propósito de los delitos relativos a la prostitución y a la trata de personas para la explotación sexual», *Revista Penal*, núm. 19, 2007, pp. 3 y ss.
- ARANGÜENA FANEGO, C.: «Emisión y ejecución en España de órdenes europeas de protección», *Revista General de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 51, 2015, pp. 491 y ss.
- ARANGÜENA FANEGO, C.: «Protección y reparación de la víctima en la Unión Europea», *Integración europea y justicia penal*, I. González Cano (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 125 y ss.
- ARANGÜENA FANEGO, C.: «Declaración de personas vulnerables y preconstitución de la prueba en el proceso penal», *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, núm. 3, 2022, pp. 1093 y ss.
- ARANGÜENA FANEGO, C.: «Nuevos pasos contra el terrorismo en la UE: Reglamento (UE) 2021/784 y las órdenes de retirada de contenidos terroristas en línea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, extraordinario, 2023, pp. 68 y ss.
- ARANGÜENA FANEGO, C.: «Órdenes europeas de retirada de contenidos terroristas en línea: análisis del nuevo instrumento introducido por el Reglamento (UE) 2021/784», *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*, Aranzadi, Madrid, 2023, pp. 233 y ss.
- ARANGÜENA FANEGO, C.: «Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas: la Directiva (UE) del Parlamento europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las

- mujeres y la violencia doméstica», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 1 y ss.
- ARANGÜENA, C., DE HOYOS, M., PILLADO, E. (Dirs.): *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*, Aranzadi, Madrid, 2023.
- ARMENTA DEU, T., «Código de buenas prácticas para la protección de las víctimas vulnerables en Europa», en *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*. M. de Hoyos (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 308 y ss.
- ARMENTA DEU, T.: «Justicia restaurativa, mediación penal y víctima», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 44, 2018, pp. 204 y ss.
- ARMENTA DEU, T.: *Jueces, fiscales y víctimas en un proceso en transformación*. Marcial Pons, Madrid, 2023.
- BACHMAIER WINTER, L.: «La fructífera interacción entre el Consejo de Europa y la Unión Europea: el avance del Derecho de la UE en materia de protección de víctimas del delito», *Revista Española de Derecho Europeo*, enero-marzo 2025, pp. 17 y ss.
- BARONA VILAR, S.: *Seguridad, celeridad y justicia penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- BARONA VILAR, S. (Dir.): *Justicia poliédrica en período de mudanza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- BERDUGO, I. / RODRÍGUEZ-GARCÍA, N. (Eds.): *Decomiso y recuperación de activos «Crime doesn't pay»*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- BLANCO CORDERO, I.: «Reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso: análisis normativo», en *Reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, Arangüena Fanego, C., De Hoyos Sancho, M., Rodríguez-Medel, M.C. (Dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 389 y ss.
- BORGES BLÁZQUEZ, R.: *La protección de las víctimas en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- BÖSE, M.: «Der Kommissionsvorschlag zum transnationalen Zugriff auf elektronische Beweismittel — Rückzug des Staates aus der Rechtshilfe?», *Kriminalpolitische Zeitschrift*, 3/2019, pp. 140 y ss.
- BÖSE, M.: *Übertragung und Übernahme der Strafverfolgung*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2023.

- BUCHHALTER MONTERO, B.: «La remisión de procesos penales en la UE: examen de la propuesta de Reglamento de 5 de abril de 2023», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 62, 2024, pp. 1 y ss.
- BUENO DE MATA, F.: *Investigación y prueba de delitos de odio en Redes Sociales. Técnicas OSINT e inteligencia policial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- BUENO DE MATA, F.: «El uso de inteligencia artificial generativa por el agente encubierto informático como herramienta contra la explotación sexual y trata de mujeres a través de internet», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 66, 2025, pp. 1 y ss.
- BURCHARD, Ch.: «Der grenzüberschreitende Zugriff auf Clouddaten im Lichte der Fundamentalprinzipien der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen», Partes 1 y 2, respectivamente en *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 6/2018, pp. 190 y ss., y *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 7-8/2018, pp. 249 y ss.
- CARRILLO DEL TESO, A.: *Decomiso y recuperación de activos en el sistema penal español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- CORRAL ESCÁRIZ, V.: *La localización de bienes en la UE y su aplicación en España. Fase clave de la recuperación de activos procedentes del delito*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- DANIELE, M.: «L’acquisizione delle prove digitali dai service provider: un preoccupante cambio di paradigma nella cooperazione internazionale», *Rivista Brasileira de Direito Processual Penal*, 2019, pp. 1277 y ss.
- DE BUSSER, «EU-USA Digital Data Exchange to Combat Financial Crime: Fast is the New Slow», *German Law Journal*, vol. 19, Issue 5, 2018, pp. 1251 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «Aspectos esenciales de la protección jurisdiccional civil de las víctimas de la violencia doméstica en Alemania», *Análisis de medidas para mejorar la protección policial y judicial de las víctimas de la violencia de género*, R. Cabrera Mercado (Coord.), Madrid, 2011, pp. 93 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «Principales elementos de la tutela jurisdiccional civil de las víctimas de la violencia doméstica en Austria», *Análisis de medidas para mejorar la protección policial y judicial de las víctimas de la violencia de género*, R. Cabrera Mercado (Coord.), Madrid, 2011, pp. 103 y ss.

- DE HOYOS SANCHO, M.: «La armonización del estatuto de las víctimas en la Unión Europea», *Garantías constitucionales y Derecho penal europeo*, S. Mir Puig y M. Corcoy Bidasolo (Dirs.), Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 409 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M. (Dir.): *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «El tratamiento procesal de las víctimas especialmente vulnerables en los últimos instrumentos normativos aprobados en la Unión Europea», *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, M. de Hoyos (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 49 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de los delitos, y su transposición al ordenamiento español», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 34, 2014, pp. 1 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «El reconocimiento mutuo de las medidas de protección penal y civil de las víctimas en la Unión Europea», *Revista de Derecho y Proceso Penal*, núm. 38, 2015, pp. 63 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «La Orden europea de protección de víctimas: análisis normativo», *Reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE. Análisis teórico-práctico de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre*, Arangüena, C., De Hoyos, M y Rodríguez-Medel, C. (Dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 271 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «Novedades en el tratamiento procesal de las víctimas de hechos delictivos tras las reformas normativas de 2015», *Diario La Ley*, núm. 116, 2016, pp. 1 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: *El ejercicio de la acción penal por las víctimas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «Principales avances en derechos, garantías, y protección de víctimas», *Diario La Ley*, núm. 8955, 2017, pp. 1 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M. (Dir.): *La víctima del delito y las últimas reformas procesales penales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

- DE HOYOS SANCHO, M.: «Delincuencia organizada e inteligencia artificial. Estrategias y propuestas normativas en el contexto de la Unión Europea desde la perspectiva procesal», *Respuesta institucional y normativa al crimen organizado*, F. Garrido (Dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 283 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: *La nueva regulación en la Unión Europea sobre obtención transfronteriza de información electrónica. Análisis y valoración del «e-evidence package»*, Aranzadi, Madrid, 2024.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «Sobre la necesidad de mejorar los derechos de las víctimas de delitos en la Unión Europea. En particular, el derecho a una indemnización efectiva», en *Antichi e nuovi modelli di giustizia partecipata e cultura della giurisdizione. Verso una tutela penale più umana ed egualitaria*, A. Cappuccio y S. Ruggeri (Dirs.), CEDAM, Milano, 2024, pp. 415 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «Apoyo integral, protección y reconocimiento a las víctimas de terrorismo: perspectiva europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 45 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M.: «Informe Sirius 2024 sobre la prueba electrónica transfronteriza en la Unión Europea: conclusiones y propuestas», *La Ley Unión Europea*, núm. 133, febrero 2025, pp. 1 y ss.
- DE HOYOS SANCHO, M. / JAVATO MARTÍN, M. (Coords.): *Violencia, abuso y maltrato de personas mayores: perspectiva jurídico-penal y procesal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- DELGADO ECHEVARRÍA, C.: «Dificultades que se suscitan en la práctica judicial para la investigación y el enjuiciamiento de causas por trata de seres humanos», *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación*. Villacampa, C. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 889 y ss.
- ESCUADERO MORATALLA, J.F. y otros: «Casa Barnahus y Letrados de la Administración de Justicia. Prueba preconstituida. Guía orientativa de actuación», en *Diario La Ley*, núm. 10641, 2025, pp. 1 y ss.
- FAGGIANI, V.: «La lucha contra la criminalidad organizada como cuestión de Estado de Derecho», *Planificación, estrategias y medios en la lucha contra el crimen organizado y en la recuperación de activos*, Garrido, F., Faggiani, V., Romero, J.J. (Coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 27 y ss.

- FAIR TRIALS: *Consultation Paper: E-evidence Position Paper*. Febrero 2019. Accesible en: <https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/02/E-evidence-position-paper-February-2019.pdf>.
- FARTO PIAY, T.: *El proceso de decomiso autónomo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- FERRAJOLI, L.: *Justicia y política. Crisis y refundación del garantismo penal*, traducción al castellano por P. Andrés Ibáñez, Trotta, Madrid, 2025.
- FIODOROVA, A.: «Derechos de las víctimas del delito en el marco de la Unión Europea», en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 51, 2020, pp. 11 y ss.
- FIODOROVA, A.: *La víctima en el proceso: perspectiva nacional y europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- FIODOROVA, A.: «La lucha contra abusos de menores en línea: hacia una nueva regulación», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2023, pp. 452 y ss.
- FREIXES, T. y ROMÁN, L. (Eds.): *Protección de las víctimas de la violencia de género en la Unión Europea*. Universidad Rovira y Virgili, Tarragona, 2014.
- GALGANI, B.: «*Ne bis in idem* e spazio giudiziario europeo», *Il ne bis in idem*, Mangiaracina, A. (Dir.), Giappichelli, Torino, 2021, pp. 233 y ss.
- GARCÍA GARCÍA, T.: «La cooperación jurídica internacional en la persecución del delito de trata de seres humanos. Especial consideración a los equipos conjuntos de investigación», *Revista Aranzadi de la Unión Europea*, núm. 3, 2018, pp. 1 y ss.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, M.J.: «La orden europea de protección y su incidencia estadística en la justicia penal española para garantizar una tutela más eficaz a las víctimas de la violencia de género», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 58, 2022.
- GARRIDO CARRILLO, F.J.: *El decomiso. Innovaciones, deficiencias y limitaciones en su regulación sustantiva y procesal*, Dykinson, Madrid, 2019.
- GARRIDO CARRILLO, F.J.: «Límites a una política de decomiso total en la lucha contra la delincuencia organizada. Derechos y garantías procesales en el sistema de indicios y en la inversión de la carga de la prueba», en Garrido Carrillo, F. (Dir.): *Retos en la lucha contra la delincuencia organizada*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 49 y ss.

- GARRIDO CARRILLO, F.J.: «Deficiencias y contradicciones del decomiso de terceros en la lucha contra el crimen organizado», en Garrido Carrillo, F. (Dir.), *Respuesta institucional y normativa al crimen organizado*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 343 y ss.
- GARRIDO CARRILLO, F.J.: «Cuestiones pendientes sobre el decomiso ocho años después. La propuesta de Directiva sobre recuperación y decomiso de activos», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2023, pp. 311 y ss.
- GARRIDO CARRILLO, F.J.: «El decomiso transfronterizo de bienes. La necesaria reforma del reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo y decomiso», *Hacia un Derecho Procesal Europeo*, Arangüena Fanego, C. y De Hoyos Sancho, M. (Dirs.), Atelier, Barcelona, 2024, pp. 295 y ss.
- GASCÓN INCHAUSTI, F.: «El nuevo proceso para el decomiso autónomo de los bienes y productos del delito», Fuentes Soriano, O. (Dir.), *El proceso penal. Cuestiones fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 469 y ss.
- GIALUZ, M. y DELLA TORRE, J.: «Lotta alla criminalità nel cyberspazio: la Commissione presenta due proposte per facilitare la circolazione delle prove elettroniche nei processi penali», *Diritto Penale Contemporaneo*, núm. 5, 2018, pp. 277 y ss.
- GOMEZ AMIGO, L.: «La orden europea de protección y su aplicación en España», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 43, 2017, pp. 1 y ss.
- GÓMEZ COLOMER, J.L.: «Víctimas de trata: Declaraciones y protección en el proceso penal», *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, núm. 64, 2021, pp. 1 y ss.
- GÓMEZ COLOMER, J.-L.: «Política procesal criminal y trata», *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación*, Villacampa, C. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 817 y ss.
- GONZÁLEZ CANO, M.^a I.: *El decomiso como instrumento de la cooperación judicial en la Unión Europea y su incorporación al proceso penal español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: «Crimen transfronterizo y determinación de la jurisdicción en el espacio de libertad, seguridad y justicia», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71, 2018, pp. 220 y ss.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: «Reflexiones en torno a la exclusión de los Equipos Conjuntos de Investigación en la Directiva 2014/41/UE», González

- Cano, M.I. (Dir.): *Orden europea de investigación y prueba transfronteriza en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 209 y ss.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: *El papel de Eurojust en la resolución de conflictos de jurisdicción penal en la UE. Propuestas legislativas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2020.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: «El Equipo Conjunto de Investigación como instrumento en la lucha contra el crimen organizado en la era de la digitalización», en *Lucha contra la criminalidad organizada y cooperación judicial en la UE*, F. Garrido Carrillo (Dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 263 y ss.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: *Conflicts of Criminal Jurisdiction and Transfer of Proceedings in the EU*, Springer-Giappichelli, Cham (Suiza), 2022.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: «La digitalización de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: propuestas y perspectivas legislativas», *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*. Arangüena, C., De Hoyos, M., Pillado, E. (Dirs.), Aranzadi, Madrid, 2023, pp. 281 y ss.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A.: «Transmisión de procesos penales en la Unión Europea: hacia una nueva regulación», *Proceso penal europeo: últimas tendencias, análisis y perspectivas*. Hernández, A., Laro, E. (Dirs.), Aranzadi, Madrid, 2023, pp. 415 y ss.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, A. y LARO GONZÁLEZ, E. (Dirs.): *Proceso penal europeo: últimas tendencias, análisis y perspectivas*. Aranzadi, Madrid, 2023.
- JIMÉNEZ-VILLAREJO, F.: «La protección de testigos y colaboradores de la justicia en Europa: viabilidad de una legislación común. Especial referencia al documento de trabajo COM (2007), 693 final», presentado en la Escuela Judicial de Barcelona en junio de 2008, en el marco de las actividades de la «Red Europea de Formación Judicial». Inédito.
- JIMÉNEZ-VILLAREJO, F.: «La Fiscalía ante el crimen organizado. Referencia a la Fiscalía especial contra la corrupción y la criminalidad organizada», en *Respuesta institucional y normativa al crimen organizado. Perfiles estratégicos para una lucha eficaz*, F.J. Garrido (Dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 169 y ss.
- JIMÉNEZ-VILLAREJO, F.: «Equipos Conjuntos de Investigación: cuestiones disputadas y sugerencias ante la necesidad de un nuevo marco

legal en España», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 346 y ss.

LAFONT NICUESA, L.: «Aspectos represivos, procesales y de protección que una futura Ley integral de trata debiera abordar», *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación*, Villacampa, C. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 817 y ss.

LARO GONZÁLEZ, E.: *La orden europea de investigación en el Espacio Europeo de Justicia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

LIGETI, K., KLIP, A., VERVAELE, J., ROBINSON, G. (Eds.): *Preventing and Resolving Conflicts on Jurisdiction in EU Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M., «La ciberviolencia de género: nuevas formas de victimización», *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*, Arangüena Fanego, C., De Hoyos Sancho, M. y Pillado González, E. (Dirs.), Cizur Menor, 2023, pp. 413 y ss.

LLORIA GARCÍA, P.: «El delito de trata de seres humanos y la necesidad de creación de una ley integral», *Estudios penales y criminológicos*, 2019, pp. 353 y ss.

MARTIN DIZ, F.: «Prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales: comentario a la DM 2009/948/JAI del Consejo de 30 de noviembre de 2009», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 21, 2010, pp. 1 y ss.

MARTÍNEZ GARCÍA, E. (Dir.): *La orden europea de protección*, Valencia, 2016.

MARTÍNEZ GARCÍA, E.: «La nueva Directiva en materia de violencia de género y doméstica y la diligencia debida del Estado», *La Ley Unión Europea*, núm. 126, junio 2024, pp. 1 y ss.

MITSOLENGAS, V.: «The privatisation of mutual trust in Europe's area of criminal Justice: The case of e-evidence», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, pp. 263 y ss.

MONTORO SÁNCHEZ, J.A.: «El Reglamento (UE) 2021/1232 'Chat Control': un controvertido instrumento para la lucha contra el abuso sexual de menores en línea», *El Derecho Procesal: entre la Academia y el Foro*, J. Martín Pastor y Juan Sánchez, R. (Dirs.), Atelier, Barcelona, 2022, pp. 659 y ss.

- MONTORO SÁNCHEZ, J.A.: «Análisis crítico de la propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores», *Revista APDPUE*, n.º 8, 2023, pp. 69 y ss.
- MORÁN MARTÍNEZ, R.A.: «Evaluación de la aplicación práctica de la ley de reconocimiento mutuo: algunas propuestas de modificación», en *Análisis empírico y doctrinal de la Ley 23/2014, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales*, Mapelli Caffarena, B. (Dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 71 y ss.
- MORÁN MARTÍNEZ, R.A. y SALEM, T.: *Trabajo analítico sobre protección internacional de mujeres testigos y/o víctimas en casos de crimen organizado en el ámbito de Mercosur y Estados asociados*, publicado en septiembre de 2020 y accesible en: <https://elpaccto.eu/wp-content/uploads/2025/02/15-Mercosur-Orden-de-Proteccion.pdf>
- MORENO URPI, A.: *La lucha contra la trata de seres humanos en la Unión Europea. Análisis de los instrumentos de protección*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- NAVAS BLÁNQUEZ, J.J.: «El embargo y decomiso de criptomonedas en el espacio judicial europeo», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2023, pp. 349 y ss.
- NIEVA FENOLL, J.: «La prueba de los *deepfakes* informáticos: I.A. sobre I.A.», en *Diario La Ley*, 30 mayo 2024, pp. 1 y ss.
- OROMÍ VALL-LLOVERA, «Víctimas de delitos en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2012/29/UE», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 30, 2013, pp. 1 y ss.
- PEREIRA PUIGVERT, S.: «Normas mínimas para las víctimas de delitos: análisis de la Directiva 2012/29/UE», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 30, 2013, pp. 1 y ss.
- PILLADO GONZÁLEZ, E.: «La declaración de la víctima menor y las medidas para evitar su revictimización», *Justicia poliédrica en período de mudanza*, Barona Vilar, S. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 541 y ss.
- PILLADO GONZÁLEZ, E.: «Protección procesal del tercero afectado por el decomiso», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2023, pp. 384 y ss.

- PLANCHADELL GARGALLO, A.: «Protección procesal de las víctimas de trata: Aproximación general», *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, 2021, núm. 61, pp. 1 y ss.
- PLANCHADELL GARGALLO, A.: «La protección procesal de las víctimas de trata: Panorama europeo», en Llorente Sánchez-Arjona, M. (Dir.): *Estudios procesales sobre el espacio europeo de justicia penal*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 117 y ss.
- PLANCHADELL GARGALLO, A.: «Investigación y enjuiciamiento del delito de trata: aspectos procesales desde la jurisprudencia», en *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación*. Villacampa, C. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia 2022, pp. 851 y ss.
- PLANCHADELL GARGALLO, A.: «Víctimas de trata de seres humanos, investigación del delito y nuevas tecnologías», en *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*, Arangüena, C., De Hoyos, M., Pillado, E. (Dirs.), Aranzadi, Madrid, 2023, pp. 393 y ss.
- QUESADA LÓPEZ, P.M.: «Los equipos conjuntos de investigación penal en el Derecho de la UE. Estatuto jurídico, obligaciones para los Estados miembros y su adaptación al ordenamiento jurídico español», en *Proceso penal europeo: últimas tendencias, análisis y perspectivas*, Dirs.: Hernández López, A. y Laro González, E. (Dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 377 y ss.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N.: *El decomiso de activos ilícitos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.
- RODRÍGUEZ LAINZ, J.L.: 'Reflexiones sobre el tratamiento de datos personales por prestadores de servicios de comunicaciones vía internet para la lucha contra abusos sexuales de menores en línea en el Reglamento (UE) 2021/1232' en *Diario La Ley*, n.º 9974, 20 de diciembre de 2021, pp. 1 y ss.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, S.: *Trata de seres humanos y corrupción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, C.: «La orden europea de protección como instrumento de cooperación judicial penal en la Unión Europea», en *La Orden Europea de Protección*, Freixes, T. y Román, L. (Eds.): *Protección de las víctimas de la violencia de género en la Unión Europea*, Universidad Rovira y Virgili, Tarragona, 2014, pp. 58 y ss.

- RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, C.: *Obtención y admisibilidad en España de la prueba penal transfronteriza*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.
- RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, C.: Prólogo a la obra de CORRAL ESCÁRIZ, V.: *La localización de bienes en la UE y su aplicación en España. Fase clave de la recuperación de activos procedentes del delito*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- RUBIO ENCINAS, A.: «Cuestiones prácticas relativas a la orden europea de protección», *Reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE. Análisis teórico-práctico*. Arangüena, C., De Hoyos, M., Rodríguez-Medel, C. (Dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 303 y ss.
- RUGGERI, S.: «Conflitti transnazionali di giurisdizione e garanzie della persona», *Il ne bis in idem*, Mangiaracina, A. (Dir.), Giappichelli, Torino, 2021, pp. 280 y ss.
- SALINERO ALONSO, C.: «La indemnización de víctimas de delitos: comentario a la Directiva 2004/80/CE», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 7, mayo 2005, pp. 1 y ss.
- SAN JOSÉ GONZÁLEZ, A.: «Los equipos conjuntos de investigación y la posibilidad de su aplicación a la investigación de los delitos de trata de seres humanos», *Estudios Jurídicos*, núm. 2012, año 2012, pp. 1 y ss.
- SERRANO MASIP, M.: «Directiva de la UE sobre lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica», *La Ley Unión Europea*, núm. 126, junio 2024, pp. 1 y ss.
- SOLETO MUÑOZ, H.: «La ineficacia del sistema español para reparar económicamente a las víctimas de violencia sexual», *Teoría y Derecho*, núm. 26, 2019, pp. 320 y ss.
- SOLETO MUÑOZ, H. y GRANÉ CHÁVEZ, A. (Dirs.): *La reparación económica a la víctima en el sistema de justicia*. Dykinson, Madrid, 2019.
- TAPIA BALLESTEROS, P.: «La respuesta de la Unión Europea frente a los efectos de la pandemia de Covid-19 en el abuso sexual online a menores», *La Ley Unión Europea*, núm. 106, sept. 2022, pp. 1 y ss.
- TAPIA BALLESTEROS, P.: «Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores», *Revista de Estudios Europeos*, núm. extraordinario monográfico, 1, 2023, pp. 434 y ss.
- TENA ARAGÓN, M.F.: «Protocolo de actuación con menores y personas con discapacidad necesitadas de especial protección víctimas de

- delitos», *La víctima del delito y las últimas reformas procesales penales*, De Hoyos Sancho, M. (Dir.), Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 263 y ss.
- TORRES FERRER, C.: *Trata de seres humanos como criminalidad económica. Análisis sustantivo y procesal penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- TORRES ROSELL, N. / VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Protección jurídica y asistencia para víctimas de trata de seres humanos», *Revista General de Derecho Penal*, 2017, núm. 27, pp. 1 y ss.
- TOSZA, S.: «All evidence is equal, but electronic evidence is more equal than any other: The relationship between the European Investigation Order and the European Production Order», *New Journal of European Criminal Law*, vol. II (2), 2020, pp. 161 y ss.
- URIARTE VALIENTE, L.: «La intervención en el proceso penal de terceros afectados por el decomiso, a propósito de la STJUE de 21 de octubre de 2021», *Diario La Ley*, núm. 1004, 2022, pp. 1 y ss.
- VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B.: «La jurisdicción universal en España a la luz de la STC 140/2018, de 20 de diciembre de 2018: la regresividad escapa al control de constitucionalidad», *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 37, 2019, pp. 1 y ss.
- VIDAL FERNÁNDEZ, B.: «Reparación de las víctimas del delito en la Unión Europea. Tutela por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 66, 2015, pp. 1 y ss.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C.: *El delito de trata de seres humanos: una incriminación dictada desde el derecho internacional*, Cizur Menor, 2011.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «La nueva Directiva europea relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres humanos?», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 13-14, 2011, pp. 1 y ss.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Víctimas de la trata de seres humanos: su tutela a la luz de las últimas reformas penales, sustantivas y procesales», *InDret*, núm. 2, 2014, pp. 1 y ss.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C. (Coord.): *Matrimonios forzados. Análisis jurídico y empírico en clave victimológica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «¿Es necesaria una ley integral contra la trata de seres humanos?», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 33, 2020, pp. 1 y ss.

- VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «El principio de no punición o no penalización de las víctimas de trata de seres humanos», *Diario La Ley*, 2022, núm. 10.101, pp. 1 y ss.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Dificultades en la persecución penal de la trata de seres humanos para explotación laboral», *InDret*, núm. 2, 2022, pp. 163 y ss.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Trata de seres humanos y explotación laboral: Retos pendientes en la asistencia a sus víctimas», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 28, 2022, pp. 433 y ss.
- VILLACAMPA Y OTROS: «Trata de seres humanos: dimensión y características en España», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 35, 2021, pp. 1 y ss.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C. (Dir.), PLANCHADELL GARGALLO, A. (Coord.): *La trata de seres humanos tras un decenio de su incriminación. ¿Es necesaria una ley integral para luchar contra la trata y la explotación de seres humanos?* Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C. / TORRES ROSELL, N.: «El matrimonio forzado y su tratamiento institucional: visión profesional y victimal», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 32, 2019, pp. 1 y ss.

ESTUDIOS

Se analiza en este trabajo la normativa de la Unión Europea vigente y proyectada relacionada con los aspectos procesales de los delitos de trata y explotación de personas, al tiempo que se formulan propuestas de mejora para reforzar la eficacia en la lucha contra este tipo de delitos, que tienen un fuerte componente transnacional.

El legislador español y todos los operadores jurídicos habrán de tener en cuenta las Directivas y Reglamentos de la Unión Europea sobre protección, reparación y otros derechos de las víctimas.

Se abordan también los aspectos económicos de la trata y explotación, la normativa de la Unión Europea que tiene por finalidad que estos delitos no resulten rentables para los autores, generalmente grupos de criminalidad organizada.

Se estudian además otras normas de la Unión Europea relacionadas específicamente con la investigación de los delitos de trata y explotación cometidos «on line», así como ciertos instrumentos orgánicos y procesales de gran importancia práctica, como los equipos conjuntos de investigación y la remisión de procesos penales entre Estados de la Unión, materias en las que se han producido recientemente novedades relevantes.

Finalmente, el análisis de diversos informes y estrategias de instituciones europeas ayudará a comprender la auténtica dimensión del problema de la trata y explotación de personas en la Unión, lo que será muy útil para poder formular soluciones normativas y operativas realistas, también en el ámbito interno de nuestro país.

ISBN: 978-84-1085-031-1

