

# MIGRACIÓN Y DENUNCIA SEGURA

Experiencias europeas y retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura  
para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España

## AGRADECIMIENTOS

---

“A todas las personas migrantes y refugiadas que siguen viendo dificultado el acceso a una denuncia segura cuando son víctimas de un delito.

A todas aquellas que vieron cómo su relato quedaba invisibilizado y no obtuvieron justicia.

A las organizaciones de la sociedad civil y a los operadores jurídicos que continúan abogando y defendiendo el establecimiento de mecanismos de denuncia segura y el reconocimiento de derechos para todas las personas.

A la Universidad Autónoma de Barcelona, y en especial a Markus Gonzalez Beilfuss por el apoyo ofrecido. A PICUM por su permanente apoyo y colaboración, en especial a Alyna Smith por estar siempre a nuestro lado en este proceso.

A las más de 30 entidades sociales, estatales e internacionales que han hecho posible este documento mediante su participación en las diferentes jornadas de trabajo y cuestionarios.

---

**EDITA:**  
PICUM.  
Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants

**AUTORÍA:**  
Andalucía Acoge: Ángela Méndez y Elvira Pérez de Madrid.  
Fundación Cepaim: Ignacio Hernández Moreno y Rubén Romero Masegosa  
Red Acoge: Paloma García Varela y Natalia Slepoy Benites

**COLABORA:**  
Alyna Smith y Markus Gonzalez Beilfuss

**FINANCIA:**  
Produced with the financial support of PICUM

**DISEÑO Y MAQUETACIÓN**  
Estudio Gráfico Tete López/2021

**IMPRESIÓN**  
Nextcolor S.L.U  
**Depósito Legal:**  
MU 0022-2022  
Impreso en papel 100% reciclado

*Se permite la reproducción, distribución y la comunicación pública, siempre que se cite el título, la autoría y editorial y que no se haga con fines lucrativos.*

# MIGRACIÓN Y DENUNCIA SEGURA

Experiencias europeas y Retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN P. 4

1. LA DENUNCIA SEGURA EN EUROPA P. 6

1.1. MARCO NORMATIVO.

Seguridad y acceso a la justicia para las víctimas de delitos en situación administrativa irregular en la legislación europea P. 6

1.2. ESTRATEGIAS DESARROLLADAS Y LIMITACIONES. P. 10

- \* Protección de datos y 'cortafuegos': un mecanismo de denuncia segura para las personas en situación administrativa irregular. P. 10
- \* La denuncia anónima o por terceros, una herramienta para la denuncia segura. P. 11
- \* Reconocimiento de especial protección para víctimas de determinados delitos: trata de personas, violencia de género y casos específicos de cooperación con la policía. P. 12
- \* La denuncia segura en los casos de trata y/o explotación laboral. P. 13
- \* La sociedad civil europea promueve la denuncia segura. P. 13

2. LA DENUNCIA SEGURA EN EL ESTADO ESPAÑOL P. 15

2.1. MARCO NORMATIVO.

Seguridad y acceso a la justicia para las víctimas de delitos en situación administrativa irregular en la legislación española. P. 15

2.2. PRINCIPALES BRECHAS PARA LA DENUNCIA SEGURA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL. P. 19

3. PROPUESTAS PARA GARANTIZAR MECANISMOS DE DENUNCIA SEGURA Y ACCESO A LA JUSTICIA DE TODAS LAS VÍCTIMAS P. 24

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS P. 29

ANEXO I. Legislación. P. 30

ANEXO II. Entidades participantes en la Jornada de trabajo sobre experiencias europeas y retos nacionales para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura de víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España (29 de septiembre 2021) P. 32

ANEXO III. Gráficos. P. 34



## INTRODUCCIÓN

La población migrante se enfrenta a la discriminación y a la vulneración de derechos en múltiples espacios públicos y privados en la sociedad española. A pesar del incremento de delitos, la mayoría de las veces esas personas no buscan reparación por las violaciones de los derechos humanos de que son objeto, debido a su limitado dominio del idioma local, su falta de conocimiento de las leyes y sistemas, las barreras culturales y el temor a ser detenidos y expulsados, en el caso de las personas migrantes que se encuentran en las situaciones más precarias, aquellas que no cuentan con las autorizaciones de residencia y trabajo.

Como en muchos países, en España, las leyes y reglamentaciones en materia de inmigración a menudo restringen considerablemente el acceso de estas personas a los recursos y vías de reparación efectivos, lo que limita su acceso a la justicia. Los autores de los abusos, la explotación, la violación de derechos y la violencia de que son objeto las personas migrantes a menudo, en la práctica, disfrutan de impunidad.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas migrantes en el informe sobre el acceso efectivo a la justicia de las personas migrantes<sup>1</sup> señala que *"el acceso efectivo a la justicia es el derecho que tiene toda persona de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y de restitución de los derechos y es responsabilidad de los Estados garantizar que toda persona pueda acudir ante los tribunales a reclamar que se protejan sus derechos con independencia de su nacionalidad o situación migratoria"*.

En este sentido, un sistema de justicia eficaz y accesible puede servir de instrumento para superar la exclusión, la discriminación y la marginación mediante el desarrollo progresivo de la jurisprudencia en materia de derechos económicos y sociales, el ejercicio efectivo de los derechos humanos y laborales de las personas

<sup>1</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. (A/73/178/Rev.1). Septiembre 2018

migrantes y la aplicación sistemática de leyes que impidan que sean objeto de explotación por parte de agentes privados o públicos.

Tanto en el marco normativo comunitario, liderado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en Niza e incorporada al Tratado de Lisboa, como en la Constitución española, artículos 14 y 24, los conceptos “*acceso a la justicia*” y “*tutela judicial*” quedan *sacralizadas* como piedras angulares sobre las que garantizar el pleno disfrute y acceso a cuantos derechos nos sean otorgados mediante la globalidad de la legislación vigente.

Sin embargo, las garantías legislativas y doctrinales que en principio pudieran parecer de excelente blindado en nuestro funcionamiento como sociedad democrática, **siguen ostentando graves deficiencias materiales y procedimentales cuando el sujeto de derecho a proteger es una persona en situación administrativa irregular.**

No se trata de una situación aislada en el Estado español sino de un enfoque tanto comunitario como estatal donde la migración irregular es gestionada desde una óptica sancionadora y punitiva que trata a las personas a las que no se les ha concedido autorización de residencia como delincuentes y donde prima la situación administrativa de la persona frente a la condición de víctima. Este marco de criminalización tiene un impacto directo en la seguridad de las personas migrantes, poniéndolas en riesgo de ser objeto de explotación y abusos múltiples.

Para revertir este enfoque y avanzar hacia un sistema integral basado en el respeto y aplicación de los Derechos Humanos es necesario establecer mecanismos de denuncia segura que prioricen la justicia, la seguridad y la protección de las víctimas, independientemente de su situación administrativa.

En este contexto, el documento que presentamos tiene como principal objetivo avanzar en la determinación

e implementación de medidas concretas que garanticen que las personas extranjeras en situación administrativa irregular que son víctimas de un delito puedan formular una denuncia de forma segura en España, sin que se inicie, por esta causa, la incoación de un procedimiento administrativo sancionador que conlleve su expulsión del territorio nacional, tal y como ocurre actualmente.

Este informe ofrece un análisis sobre el marco normativo comunitario y los diferentes mecanismos de denuncia segura que se están implementado en algunos países europeos, así como un diagnóstico sobre la situación en el Estado español tanto del ámbito legislativo como de la práctica procesal.

Para la recogida de experiencias europeas y la realización del diagnóstico, en septiembre de 2021, se organizó una jornada de trabajo, promovida por Andalucía Acoge, Fundación Cepaim y Red Acoge, con organizaciones sociales, colectivos de migrantes y personas expertas acerca de las *Experiencias europeas y retos nacionales para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura de víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España*. La finalidad de esta jornada fue la de realizar un diagnóstico colectivo sobre los obstáculos existentes en el contexto español para garantizar el acceso a la justicia tanto en el ámbito penal, como en el laboral y en el administrativo, y conocer a su vez las buenas prácticas europeas que pudieran servir de referencia.

El documento que presentamos contiene las principales conclusiones en cuanto a las brechas detectadas y las propuestas abordadas para avanzar hacia mecanismos de denuncia segura que garanticen el acceso a la tutela judicial efectiva de todas las personas, en igualdad de condiciones y con independencia de su situación administrativa.



## 1. LA DENUNCIA SEGURA EN EUROPA

### 1.1 MARCO NORMATIVO.

#### SEGURIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LA LEGISLACIÓN EUROPEA.

Diversas son las fuentes normativas comunitarias que dan cobertura a la necesidad de blindar el acceso a la justicia para las víctimas de delitos, con independencia de su situación administrativa.

#### LA DIRECTIVA EUROPEA DE VÍCTIMAS DE DELITOS

La principal referencia es la **Directiva 2012/29/UE<sup>2</sup> por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos**, que sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo relativa al estatuto de la víctima en el proceso, con el objetivo de mejorar *"la legislación y las medidas prácticas de apoyo para la protección de las víctimas, centrándose en prestar asistencia y reconocimiento a todas las víctimas"*.

En el artículo 1.1, de manera expresa se dispone:

*"Los Estados miembros velarán por que se reconozca a las víctimas su condición como tales y porque sean tratadas de manera respetuosa y sensible, individualizada, profesional y no discriminatoria, en todos sus contactos con servicios de apoyo a las víctimas o de justicia reparadora, o con cualquier autoridad competente que actúe en el contexto de un procedimiento penal. Los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria, también en relación con su estatuto de residencia".<sup>3</sup>*

Así, incluye específicamente a las víctimas en situación administrativa irregular considerando que estas se encuentran en una posición aún más vulnerable

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/doue/2012/315/L00057-00073.pdf>

<sup>3</sup> Según la definición recogida en la Directiva el concepto *víctima* ha de entenderse e interpretarse de manera extensiva, incluyendo a cualquier persona que haya sufrido un daño físico, mental o emocional o económico causado por una infracción penal. Esta definición incluye también a los familiares de una persona cuya muerte haya sido causada por un delito penal, extendiendo en consecuencia el derecho a los servicios de apoyo a todas las víctimas de delito, en base a lo expuesto en el propio artículo 8 de la disposición.

“o expuestas a un riesgo de lesión particularmente elevado” y señala que se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que los derechos establecidos no estén condicionados a la situación administrativa y residencia de la víctima.

*“La presente Directiva no trata las condiciones de la residencia de las víctimas de delitos en el territorio de los Estados miembros. Los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para que los derechos establecidos en la presente Directiva no se condicionen al estatuto de residencia de la víctima en su territorio o a la ciudadanía o nacionalidad de la víctima”, si bien - continúa- “la denuncia de un delito y la participación en procesos penales no generan derecho alguno respecto del estatuto de residencia de la víctima”.*

Entre los derechos reconocidos a las víctimas destaca el Derecho a entender y a ser entendido, el Derecho a recibir información desde el primer contacto con una autoridad competente, el Derecho a traducción e interpretación, el Derecho de acceso a los servicios de apoyo a las víctimas, el Derecho a ser oído en el proceso penal, el Derecho a garantías en el contexto de los servicios de justicia reparadora, el Derecho a justicia gratuita, el Derecho a la protección, el Derecho a la protección de la intimidad... Todos ellos deberán ser incorporados por los Estados miembros en las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva.

Por otro lado, presta especial atención al riesgo de victimización secundaria o reiterada, de intimidación y represalias y se especifica que las víctimas han de recibir apoyo adecuado para facilitar su recuperación y contar con un acceso suficiente a la justicia, a través de:

#### MEDIDAS PARA PROTEGER LA SEGURIDAD Y LA DIGNIDAD DE LAS VÍCTIMAS DE LA VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA O REITERADA, LA INTIMIDACIÓN O LAS REPRESALIAS

Dictar **medidas cautelares** o las órdenes de protección o alejamiento para **proteger la seguridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares de la victimización secundaria o reiterada**, la intimidación o las represalias.

**Facilitar al máximo la interacción con las autoridades competentes**, al tiempo que se limita el número de interacciones innecesarias que la víctima haya de mantener con ellas, recurriendo, por ejemplo, a grabar en vídeo las declaraciones y permitiendo su uso en los procesos judiciales.

**Prohibir o limitar la difusión de información relativa a la identidad y el paradero de la víctima** para proteger su intimidad.

**Evaluar de forma individualizada a la víctima<sup>4</sup>** a fin de determinar si está expuesta a riesgo de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias, y decidir qué medidas especiales de protección necesita, **teniendo en cuenta sus deseos, inquietudes y miedos**, sin perjuicio de los derechos de la defensa.

**Disponer de servicios de apoyo fiables y que las autoridades competentes estén preparadas para responder a las denuncias de las víctimas de forma respetuosa, considerada, no discriminatoria y profesional**, con el fin de fomentar y facilitar las denuncias, y ofrecer a las víctimas la posibilidad de romper el círculo de la victimización secundaria.

**Posibilitar las denuncias de terceros, incluidas las de organizaciones de la sociedad civil.**

<sup>4</sup> Se pondrá especial cuidado a la hora de evaluar a las víctimas de trata de seres humanos, terrorismo, delincuencia organizada, violencia en el marco de las relaciones personales, violencia o explotación sexual, violencia de género, delitos por motivos de odio, las víctimas con discapacidad y los menores víctima de delito.

Así pues, la Directiva europea para la protección de las víctimas de delitos constituye el marco general, pero además existen otras disposiciones comunitarias que hacen particular referencia a las víctimas de delito que se encuentren en situación administrativa irregular:

### DIRECTIVAS EUROPEAS DE RETORNO DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

El retorno de nacionales de terceros países resulta una cuestión especialmente sensible debido a las contraposiciones legislativas existentes entre la protección a la víctima y las disposiciones contempladas en la **Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular**, conocida como Directiva de Retorno<sup>5</sup>

Esta Directiva abre las puertas a una posible regularización a las víctimas de delitos por razones humanitarias o de otro tipo fijando el criterio de que *“Los Estados miembros podrán, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. En este caso no se dictará ninguna decisión de retorno. De haberse ya dictado, se revocará la decisión de retorno o se suspenderá durante el periodo de validez del permiso de residencia o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia”*.

### OTRAS DIRECTIVAS EUROPEAS QUE PROTEGEN A LAS VÍCTIMAS DE DELITO EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR

Cabe recordar la existencia previa de experiencias y normativas facilitadoras del establecimiento de mecanismos de denuncia segura, aun con sus limitaciones y deficiencias en la práctica, como la **Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 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**<sup>6</sup>; la **Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables**

5 <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0081&from=EN>

**a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular<sup>7</sup> o el Convenio de Estambul<sup>8</sup> en relación a las víctimas de violencia de género.**

Si bien sendas Directivas establecen claramente el derecho a acceder a los servicios de apoyo sin condiciones, las víctimas en situación administrativa irregular se enfrentan a importantes obstáculos en la práctica. Por ejemplo, para las víctimas de trata, su derecho a beneficiarse de los diferentes servicios y medidas de protección en virtud de la legislación nacional dependen de otras consideraciones más allá de haber sido víctimas del delito, entre otras, de su voluntad de cooperar en la investigación penal. Tanto es así que la propia Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha señalado en su informe sobre la explotación laboral grave, que **el derecho que dispone la Directiva en virtud del artículo 10 en relación con la igualdad de acceso a la justicia con independencia del estatus de residencia es “sólo teoría” para las víctimas, “hasta que no se les ofrezca una opción segura para regularizar su estatus de residencia.”**

También resulta relevante la **Recomendación nº 16<sup>9</sup> de Política General** de la Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia (ECRI) que establece que:

- » Los gobiernos deben defender los derechos de todas las personas que viven dentro de sus fronteras, sea cual fuere su situación migratoria. (Recomendación 2)
- » Los gobiernos deberían establecer “cortafuegos” de datos personales, que impedirían que los proveedores de servicios sociales, públicos y privados, compartieran los datos de personas migrantes en situación irregular con fines de control de la inmigración y de aplicación de las leyes migratorias. (Recomendación nº3)

### ESTRATEGIA DE LA UE SOBRE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS (2020-2025)

La **Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)**<sup>10</sup>, en la introducción al documento establece que *“una UE de igualdad debe garantizar el acceso a la justicia a todas las víctimas de delitos, independientemente de en qué parte de la UE o en qué circunstancias se haya producido el delito”*<sup>11</sup>. Alerta, además, de la intersección entre pertenencia

7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN>

8 <https://rm.coe.int/168008482e>

9 <https://hudoc.ecri.coe.int/eng#%7B%22sort%22%3A%22ECRIPublicationDate%20Descending%22%2C%22ECRIIdentifier%22%3A%22REC-16-2016-016-ENG%22%7D>

10 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>

11 [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-justice-for-victims-of-violent-crime-part-1-standards\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-justice-for-victims-of-violent-crime-part-1-standards_en.pdf)



étnica y racial y situación administrativa irregular de las víctimas de delitos de origen migrante y sobre el aumento producido en los últimos tiempos de delitos de odio y discriminación cuyo nexo causal es la pertenencia étnica o racial de las víctimas<sup>12</sup>.

De los cinco pilares sobre los que dicha Estrategia se articula, es de especial relevancia para el tema que nos ocupa, lo reseñado en el primero de ellos referido a la articulación de entornos seguros para la denuncia; y en el segundo referido a la protección a víctimas vulnerables.

En el primero de estos pilares se pone de manifiesto la distancia y barrera existente entre los mecanismos a día de hoy regulados y las víctimas vulnerables. En este sentido, destaca la poca confianza en las autoridades públicas que muestran las víctimas pertenecientes a las comunidades o minorías desfavorecidas o vulnerables, lo cual impide que se denuncien los delitos.<sup>13</sup>

Además, respecto a las víctimas de delitos de odio se indica: *“Por lo que respecta a los derechos de las víctimas, las iniciativas de la Comisión contra el racismo y la xenofobia tienen como objetivo fomentar la denuncia de los delitos de odio, mejorar la investigación minuciosa de los motivos de sesgo y apoyar a las víctimas del racismo y la xenofobia. La Comisión seguirá aplicando los principios rectores de reciente adopción para garantizar la justicia, la protección y el apoyo a las víctimas de delitos de odio y discurso de odio.”*<sup>14</sup>

Y en relación con las víctimas en situación administrativa irregular reconoce tanto su situación de especial vulnerabilidad como las dificultades de acceso a la justicia y señala que, en el marco de la estrategia, se *“explorará herramientas legales y prácticas a nivel de la UE para mejorar la denuncia de los delitos y el acceso a servicios de apoyo para las víctimas migrantes, independientemente de su situación de residencia. En concreto, la Comisión promoverá el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros destinadas a desconectar la denuncia de delitos del procedimiento de retorno, sin poner en peligro la eficacia de dichos procedimientos”*.<sup>15</sup>

La propia Comisión indica a modo de recomendación las **“Acciones Claves para la Comisión Europea”**, entre ellas:

*“Estudiar herramientas a nivel de la UE para permitir la denuncia de delitos para las víctimas migrantes, independientemente de su estado de residencia, y para las víctimas en internamiento y, de ser necesario, presentar propuestas legislativas para 2022”.*

Así mismo, en relación con las **“Acciones para los Estados Miembros”** señala la necesidad de:

*“Adoptar medidas para garantizar que todas las víctimas, incluidas las víctimas migrantes, tengan acceso a la justicia, independientemente de su condición de residencia”*

Y acerca de las **“Acciones para la Unión Europea”** indica que se habrá de:

*“Reforzar la cooperación con los socios regionales e internacionales, como las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, para promover altos estándares internacionales en materia de derechos de las víctimas, incluidos los derechos de las víctimas de delitos de odio, víctimas menores de edad, víctimas del terrorismo, víctimas migrantes, víctimas de violencia sexual y de violencia de género, víctimas de delitos de odio LGBTI+, víctimas de delincuencia organizada, víctimas de delitos contra el medio ambiente y víctimas con discapacidad”;*

Así pues, la normativa europea reconoce a las personas en situación administrativa irregular víctimas de delito como titulares de derechos y establece la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva, teniendo en cuenta su situación de especial vulnerabilidad y los numerosos obstáculos para el acceso a la justicia. A partir de esta normativa los Estados europeos deben adaptar su legislación interna para cumplir con sus obligaciones en esta materia.

<sup>12</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=48874](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874)

<sup>15</sup> <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Spain-country-report.pdf>

## 1.2. ESTRATEGIAS DESARROLLADAS Y LIMITACIONES

A pesar de este despliegue normativo, en la mayoría de los países europeos las leyes y reglamentaciones en materia de inmigración a menudo restringen considerablemente el acceso de las personas migrantes a los recursos y vías de reparación efectivos, lo que limita su acceso a la justicia y favorece que los autores de los abusos, la explotación, la violación de derechos y la violencia de que son objeto disfruten a menudo de impunidad en la práctica.

Para intentar superar estas barreras, en algunos países europeos como Holanda, Reino Unido, Irlanda, Italia, Francia o Bélgica, se están impulsando desde los gobiernos locales, junto con los diferentes actores implicados, mecanismos para la denuncia segura de personas en situación administrativa irregular. Estos mecanismos buscan dar una respuesta centrada en las víctimas que promueva la justicia, la protección y la seguridad de las personas que han sido víctimas, independientemente de cuál sea su estatus legal.

En este apartado se presenta el funcionamiento y las limitaciones de algunas de estas experiencias.



**Protección de datos y 'cortafuegos': un mecanismo de denuncia segura para las personas en situación administrativa irregular**

La separación entre las medidas de control de la inmigración dirigidas a las personas en situación administrativa irregular y la prestación de servicios públicos se conoce como "cortafuegos" y se convierte en una herramienta para salvaguardar los derechos fundamentales. Este mecanismo está siendo utilizado en diferentes países europeos para garantizar, por ejemplo, sea cual sea el estatus migratorio de las personas, el acceso a los sistemas de salud, a la distribución de alimentos o el acceso a la educación entre otros.

En el caso de las personas que son víctimas de un delito, el "cortafuegos" debe garantizar la separación entre las instituciones responsables de recoger las denuncias y proteger los derechos de las víctimas, de las instituciones encargadas del control migratorio.

***FREE IN, FREE OUT. La política de "Entrada libre, salida libre" de los Países Bajos.***

En los Países Bajos, el mecanismo de protección de víctimas más sólido para las personas migrantes en situación administrativa irregular que son víctimas de delitos se encuentra en el *Reglamento B8/9* de las Directrices de aplicación de la Ley de extranjería, que

proporcionan tanto un "período de reflexión", durante el cual la víctima debe decidir si cooperará con las autoridades en la investigación del delito, como un plan de residencia para las víctimas.

Destaca, además, la política conocida como *Free In, Free Out* (Entrada libre, salida libre) que permite a las personas en situación administrativa irregular acudir a una comisaría para denunciar un delito y salir libremente de ella sin ser detenidas ni enfrentarse a una posible expulsión, independientemente del tipo de delito denunciado.

Esta iniciativa fue impulsada por el departamento de policía de Ámsterdam con el propósito de estrechar lazos con las comunidades de migrantes de la ciudad, y posteriormente se extendió a ciudades como Utrecht y Eindhoven. En 2016, después de que el Ministerio de Justicia y Seguridad de los Países Bajos mostrara su apoyo al programa piloto, la medida "entrada libre, salida libre" pasó a ser adoptada como política nacional oficial formando parte de la implementación de la Directiva de Víctimas de delitos de la UE con un enfoque orientado a apoyar a la policía local en la prevención del delito y la igualdad de trato de las víctimas.

A pesar de su implementación nacional, esta política presenta una concepción jurídica imprecisa no codificada en la legislación nacional sino a través de diversas fichas informativas e instrucciones de trabajo internas. Sigue existiendo además falta de confianza por parte de los actores de la sociedad civil, las personas en situación irregular rara vez acuden a la policía por miedo a ser expulsadas, y cuando lo hacen, es principalmente para denunciar delitos graves (explotación laboral –desde el impago de salarios hasta el trabajo forzado–, robo, violencia sexual, tráfico de drogas, violencia, chantaje o acoso); no existen tampoco servicios de apoyo y protección a las víctimas que denuncian y, no abarca las formas de victimización fuera del ámbito penal (como las violaciones de los derechos laborales).

Es por ello, que, aunque la política de *Free In, Free Out* es una práctica positiva y esencial para la protección de las personas en situación administrativa irregular que son víctimas de delitos ampliamente reconocida y tomada como modelo a nivel internacional, la falta de coherencia y uniformidad en su práctica y aplicación amenaza con socavar su legitimidad y eficacia.

## **“NO PREGUNTAR, NO DECIR, NO HACER CUMPLIR”.**

### **Bélgica.**

En **Bélgica** es la Oficina de Inmigración la que verifica los documentos de identidad y las autorizaciones de residencia, y es el órgano que decide con respecto a la emisión de una orden de expulsión, de detención y/o una prohibición de entrada. La policía integrada belga (que comprende a la policía federal y a la local) es la que se ocupa de las tareas administrativas y judiciales, como comprobar la identidad de las personas extranjeras.

Aunque existe una instrucción interna de no detener a las víctimas de delito, las acciones policiales difieren considerablemente según la región o municipio y la disponibilidad de recursos que tengan. La policía de la región de Bruselas–Capital y Valonia a menudo implementa una política de *no preguntar, no decir*, y evita verificar con la Oficina de Inmigración las identidades de las personas migrantes de las que sospechan puedan estar en situación administrativa irregular, algo que no ocurre con la policía local en la región flamenca. Sin embargo, en esta región sí se admiten declaraciones anónimas de intermediarios.

Desde el ámbito municipal, en algunas localidades se aplica abiertamente el principio de *no hacer cumplir* en relación con las personas migrantes que transitan por Bélgica y el seguimiento de las órdenes de expulsión entregadas en el municipio. En general, esta medida se aplica cuando se detecta una situación de vulnerabilidad o se trata de víctimas de un delito.

La práctica de *“no preguntar, no decir”* también se aplica informalmente en otros países europeos. Los informes de PICUM (Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados) señalan que, en **Italia** a pesar de que la política de inmigración es cada vez más restrictiva con respecto a la migración irregular, la práctica de las fuerzas policiales frente a las víctimas se ha inclinado, en ocasiones, hacia la protección de las personas migrantes víctimas de un delito. Si bien tienen el deber de denunciar a quienes se encuentran en situación administrativa irregular, por lo general dejan de lado a la policía de inmigración y priorizan la denuncia del delito que la persona ha sufrido o presenciado.



### **La denuncia anónima o por terceros, una herramienta para la denuncia segura**

La Agencia Europea de los Derechos Fundamentales ha ofrecido orientación a los Estados miembros para garantizar el derecho a la justicia de las personas en situación administrativa irregular, por ejemplo, haciendo

posible que se pueda denunciar de forma anónima o semi anónima y que las víctimas puedan llegar a la policía a través de intermediarios, como un funcionario especialmente designado para ello o mediante las organizaciones que prestan apoyo legal o humanitario.

En **Bélgica** existen varias disposiciones legales sobre denuncia anónima, declaración anónima, declaración por un tercero o como parte desfavorecida (*“partie civile”*) y testimonio anónimo (parcial y completo). Sin embargo, todas estas opciones tienen limitaciones. Por ejemplo, los diferentes instrumentos para realizar una declaración anónima solo pueden utilizarse como prueba de respaldo y no otorgan acceso a reclamar derechos (como compensación).

Una de las opciones disponibles para las víctimas que necesitan denunciar un delito en **Italia** es hacerlo por medio de un poder, nombrando a un abogado para presentar el informe, lo que ayuda a las víctimas en situación administrativa irregular a evitar el riesgo de exponer su situación a la policía y a otros funcionarios públicos. Esto permite que la participación de la persona que denuncia se posponga hasta después de que ya se hayan iniciado las investigaciones. No obstante, la firma de la denuncia o la delegación de poderes al abogado debe hacerse personalmente, sirviendo como prueba de la presencia del migrante en el momento de la firma. Así, los abogados de inmigración son el principal y primer punto de referencia para las personas migrantes en Italia. La relación entre el abogado y la persona que denuncia se basa en la confianza mutua y está protegida por el deber de confidencialidad. Sin embargo, una de las dificultades para elegir esta opción es disponer de suficientes medios económicos para pagarla.

En **Alemania** algunas ONGs han acordado asumir la función de identificar formalmente a las víctimas de trata para evitar que tengan que interactuar con las fuerzas de seguridad. Sin embargo, esto presenta riesgos, ya que puede cambiar la relación que tienen con las víctimas pasando de ser una organización que únicamente provee servicios a ser responsable ante las autoridades de las decisiones sobre quién reúne los requisitos para acceder a medidas de protección específicas.



## Reconocimiento de especial protección para víctimas de determinados delitos: trata de personas, violencia de género y casos específicos de cooperación con la policía

Como hemos señalado en el apartado anterior, son varias las normativas europeas que establecen normas mínimas sobre los derechos y la protección de todas las víctimas de delitos, independientemente de su régimen de residencia, especialmente la Directiva sobre los derechos de las víctimas de la UE, que ha sido incorporada por todos los países miembros de la UE excepto por Dinamarca, que optó por salirse de la Directiva, o el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres. Sin embargo, no todos los países han desarrollado su normativa interna en este sentido. Podemos destacar:

**Bélgica** ha implementado el “*procedimiento de víctima*” para las víctimas de trata o tráfico de personas con circunstancias agravantes pero entre sus limitaciones destacan que no puede ser solicitado por la propia víctima; que las víctimas de estos delitos dependen de las decisiones de las autoridades competentes y solo reciben garantías paso a paso sobre su residencia legal; y que no todas las víctimas de delitos en situación irregular pueden adquirir una residencia legal (temporal) por cooperar con las autoridades en la lucha contra el delito, ya que solo es accesible para víctimas de trata de personas y tráfico ilícito con circunstancias agravantes.

Además, su aplicación práctica no está totalmente definida en la normativa por lo que las medidas de cortafuegos, para separar el estatus de residencia del delito denunciado, no siempre son eficaces y dependen en gran medida de los funcionarios que prestan la atención.

En 2017 se abrieron tres centros de atención integral para agresiones sexuales en Bruselas, Gante y Lieja que atienden a víctimas en situación administrativa irregular y que han sido evaluados de manera muy positiva. Si bien según consta varias mujeres migrantes utilizaron el servicio durante el programa piloto, la falta de medidas de protección adecuadas para las víctimas en situación irregular supervivientes y de garantías para que pudieran denunciar el delito de forma segura, supuso un obstáculo para que presentaran una denuncia.

Tras la implementación de la Directiva sobre los derechos de las víctimas, en **Irlanda** se ha adoptado una política centrada en las víctimas en la que el régimen de residencia no se tiene en cuenta en el momento de presentar una denuncia. La policía nacional de Irlanda

aplica una política de no discriminación de las víctimas y proporciona amplia protección a las víctimas de violencia sexual o víctimas de trata.

En **Italia**, existe un permiso especial disponible en virtud del art. 18 del *Texto consolidado de las disposiciones relativas a la normativa migratoria y normativa sobre la condición del extranjero*. cuyo ámbito de aplicación principal son las víctimas de la explotación sexual y la trata de personas. Sin embargo, también incluye casos relacionados con una variedad adicional de crímenes entre ellos, la esclavitud moderna, la explotación laboral, el abuso sexual, la violación en grupo, el robo y el robo con agravante, los delitos relacionados con armas, la violencia doméstica y el acoso. Si bien en algunos aspectos se trata de un esquema flexible y es sin duda el más utilizado de entre los que existen en Italia para las víctimas de delitos, esta ley cuenta con una limitación importante y es que el delito debe ser perpetrado por una organización criminal, y no por un solo individuo.

**Francia**. 9 de julio de 2010, la Ley sobre la Violencia contra la Mujer estableció una orden de protección, emitida por un juez, que obligaba a las prefecturas a proporcionar una tarjeta de residencia temporal, válida por un año y renovable, a las mujeres (casadas o no) víctimas de violencia, sin importar su estatus migratorio. Si el autor era condenado, la víctima en situación administrativa irregular debería obtener una tarjeta de residencia permanente. En 2014, se aprobó una ley que otorgaba permisos de residencia a las víctimas de la violencia conyugal y de trata de personas, y eliminaba sus costos asociados. Las organizaciones sociales continúan exigiendo medidas adicionales, incluyendo poner fin a la discreción de las prefecturas y que se otorguen permisos de residencia para todas las víctimas de la violencia de género (no sólo de la violencia conyugal), independientemente de su situación migratoria o estado civil.

En julio de 2015, **Grecia** aprobó una ley (Ley 4332/2015) por la cual se modificaba la legislación que regulaba la ciudadanía, para permitir a las víctimas (y, en algunos casos a las y los testigos) de una amplia gama de delitos –incluida la trata, la violencia sexual, la violencia racista, la explotación laboral, el trabajo infantil y la violencia doméstica–, obtener un permiso de residencia por razones humanitarias. En principio, el permiso de residencia es válido por un año y puede ser renovado cada dos años mientras transcurre el proceso penal. A pesar de esta evolución positiva de la ley, su aplicación práctica encuentra diversas dificultades que

incluyen largos retrasos en las tramitaciones, peticiones discrecionales de pruebas a las mujeres, la preocupación de las mujeres a denunciar por miedo a una posible deportación o su reticencia a presentar una denuncia que no resulte en la condena del autor.

Tres estados federales de **Alemania** (Brandeburgo, Berlín y Turingia) han aprobado decretos relativos a permisos de residencia para víctimas de la violencia racista, cuyo objetivo es evitar que una persona que ha sido víctima se enfrente a una deportación debido a la violencia que sufrió.

Los **Países Bajos** cuentan con una legislación que concede permisos a víctimas de la violencia relacionada con el honor.



### La denuncia segura en los casos de trata y/o explotación laboral

De acuerdo con la legislación de la Unión Europea, los Estados miembros (con la excepción de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido antes de su salida de la UE) están obligados a aplicar a nivel nacional las leyes que criminalicen la explotación laboral grave. En particular, de acuerdo con la Directiva sobre sanciones a los empleadores, los Estados miembros están obligados a garantizar que los empleadores puedan ser declarados responsables de emplear a nacionales de terceros países en situación irregular en condiciones de trabajo especialmente abusivas. A pesar de estas obligaciones, está demostrado que el acceso a la justicia es en gran medida irreal para los trabajadores migrantes explotados en la UE.

En **Bélgica, Alemania, Grecia, Italia, Polonia, España,** y el **Reino Unido** existe una legislación específica que pone a disposición de las víctimas de explotación laboral permisos de residencia. En algunos casos se contempla como un componente de la legislación nacional contra la trata, mientras que en otros lugares se aborda en una legislación separada.

Además, en **Bélgica** los trabajadores migrantes que presentan una denuncia y/o que son víctimas (potenciales) de trata y/o explotación no son sancionados y, a través de un acuerdo de cooperación con la organización civil FAIRWORK Bélgica<sup>16</sup>, los salarios pendientes pueden ser cobrados por los trabajadores en situación administrativa irregular.

En 2012 se regularon en **Italia** los permisos de residencia

<sup>16</sup> Fairwork. Organización dedicada a la defensa de los derechos laborales de las personas migrantes en situación regular o irregular, de las y los trabajadores domésticos y de los y las jóvenes *Au Pair* en Bélgica.

para casos de explotación laboral particularmente severa. El objetivo principal de estos permisos es permitir que la jurisdicción penal se beneficie de la cooperación de la víctima en los procesos penales como parte de la lucha contra el empleo ilegal y la explotación de migrantes en situación administrativa irregular. El permiso especial para víctimas sujetas a explotación laboral tiene una duración de seis meses y es renovable por un año (o cuanto sea necesario, para permitir la conclusión del proceso penal). Antes del 'Decreto Salvini' de 2018, el permiso especial para víctimas de explotación laboral o sexual estaba regulado como un permiso de residencia por razones humanitarias (duración definida en función de la necesidad, y siempre convertible en un permiso por motivos de estudio, trabajo o familia). Una vez que la reforma abolió el permiso por razones humanitarias, este permiso especial solo puede convertirse en un permiso de residencia por motivos laborales. Existen tres condiciones básicas para la expedición del permiso: una situación de particular explotación laboral; un informe presentado por el extranjero; y que este participe en el proceso contra el empleador.



### La sociedad civil europea promueve la denuncia segura

Son numerosas las iniciativas de la sociedad civil en todos los países europeos para tratar de garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación administrativa irregular, su seguridad y también su protección cuando son víctimas de un delito, para ello se han constituido oficinas y centros de atención a víctimas en diferentes países, realizando una labor de intermediación con las autoridades y ofreciendo diversos servicios de apoyo y acompañamiento. Los que exponemos aquí son algunos ejemplos.



**Italia. Differenza Donna** fue creada en Roma en 1989 con el objetivo de abordar la violencia de género. En la actualidad, cuenta con cientos de miembros y lleva a cabo numerosas iniciativas destinadas a fomentar la igualdad de género y ayudar a las mujeres a superar las barreras para alcanzar la seguridad y la igualdad. La organización dirige una oficina de atención en el centro de internamiento de Ponte Galeria en Roma para ayudar a las mujeres que han sido víctimas de trata y de otras formas de violencia.

Parte del trabajo de *Differenza Donna* es actuar como intermediaria entre las mujeres en situación administrativa irregular víctimas de maltrato que temen denunciar, y las autoridades públicas competentes. La organización tiene acuerdos con las Comisiones Territoriales para la Protección Internacional y el Tribunal Civil de Roma, que les brindan la oportunidad de reunirse dos veces al mes con solicitantes de asilo y mujeres que han recurrido la denegación de asilo para identificar situaciones de violencia no denunciadas y apoyarlas en el acceso a la justicia.

En algunas comisarías de Roma, los/as agentes pueden solicitar la presencia de una persona del equipo de *Differenza Donna* para que esté presente en la oficina en el momento del encuentro con la mujer en riesgo. Según la experiencia de la organización, su presencia como agente intermediador cambia la dinámica, ya que actúa como una especie de "cortafuegos" dentro de la estructura de las fuerzas de seguridad.



**National Ugly Mugs (NUM)** es una organización de **Reino Unido** pionera que proporciona una mejor protección y acceso a la justicia para las trabajadoras sexuales (muchas en situación administrativa irregular), que a menudo sufren acoso y abusos, pero suelen ser reacias a denunciar ante la policía. NUM toma declaraciones de los incidentes y envía mensajes de advertencia de forma anónima directamente a las trabajadoras sexuales y a los proyectos de apoyo que trabajan en primera línea en todo el Reino Unido. Con el consentimiento de la víctima comparte información anónima con la policía y apoya a las trabajadoras sexuales a prestar declaraciones detalladas para facilitar la identificación, el arresto y la condena de las personas responsables. También garantiza su acceso a servicios profesionales cuando hayan sido víctimas de un delito



El **Immigrant Council de Irlanda (ICI)** actúa como cortafuegos informal en tema de migraciones. Es una organización que ofrece asesoramiento jurídico para acompañar a personas migrantes y refugiadas en el acceso a la nacionalidad y el acceso al empleo.

Gran parte de su trabajo se centra también en el acompañamiento de casos de discriminación racista, violencia de género y explotación sexual. Un elevado número de los casos que acompañan son de violencia doméstica contra menores de edad.

Destacan que las personas en situación administrativa irregular o quienes cuentan con autorizaciones sienten preocupación por las consecuencias que pueda tener la denuncia de cara a perder su situación administrativa. Entre los obstáculos señalan que las personas migrantes no tienen acceso a información sobre sus derechos, o sobre cómo funciona el sistema tras la denuncia, por lo que muchas personas no llegan a hacer efectiva la denuncia por miedo a las consecuencias.

Desde ICI denuncian que los "cortafuegos" informales no son suficientes, hay que trabajar en crear un cortafuegos formal para que las víctimas puedan denunciar y acceder a los servicios de apoyo, asesoría y protección, incluyendo la asistencia médica.



En **Polonia**, la **Asociación para la Intervención Legal (SIP, por sus siglas en polaco)**, ofrece asesoramiento jurídico y social a los migrantes en situación administrativa irregular, y realiza una formación para profesionales y para las comunidades de migrantes sobre sus derechos y deberes.

Distintas ONGs en la **República Checa, Eslovaquia, Rumanía, Hungría** emprendieron un proyecto sobre la explotación de las y los trabajadores migrantes a través de iniciativas nacionales destinadas a reforzar la defensa tanto a nivel nacional como europeo. El informe final del proyecto concluye: *"Si bien los derechos laborales de los migrantes regulares e irregulares son violados casi universalmente, no existen garantías adecuadas disponibles para los trabajadores."* Como parte del proyecto, las entidades sociales proporcionan asistencia legal gratuita a los trabajadores migrantes en situación administrativa irregular, así como a los trabajadores en riesgo de perder su estatus migratorio. También llevaron a cabo análisis específicos de país para ofrecer recomendaciones a los responsables políticos europeos, desde la perspectiva de Europa Central. Asimismo, su trabajo incluyó campañas de información dirigidas a migrantes, empleadores y autoridades nacionales para dar a conocer los derechos de los migrantes en virtud de la Directiva sobre sanciones a los empleadores.

## 2. LA DENUNCIA SEGURA EN EL ESTADO ESPAÑOL

### 2.1. MARCO NORMATIVO.

#### SEGURIDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.

Los artículos 14 y 24 de la Constitución española consagran el “*acceso a la justicia*” y a la “*tutela judicial*” como piedras angulares sobre las que **garantizar** el pleno disfrute de derechos. Es de especial importancia la necesaria **efectividad** en el mecanismo de denuncia habilitado a efectos de garantía y es que “*la tutela judicial efectiva es el derecho fundamental de más amplia titularidad de entre los consagrados en la Constitución española*”, en tanto “*no es solo el derecho a traspasar el umbral de la puerta de un Tribunal, sino el derecho a que, una vez dentro, éste cumpla la función para la que está instituido*”.<sup>17</sup>

En este sentido, el propio **Tribunal Constitucional** ha desarrollado doctrinalmente, a efectos de garantizar el acceso a la justicia y, por ende, al establecimiento de mecanismos de denuncia segura, principios tales como el “*principio de garantía de indemnidad*”, tratando de evitar así todo impedimento o traba para el acceso a la justicia y además impedir que pueda tomarse cualquier tipo de represalia por haber acudido a la justicia.

Sin embargo, a pesar de lo recogido en la Constitución y de la normativa europea analizada en el primer epígrafe de este informe, el acceso seguro a la justicia para las víctimas de delitos en situación administrativa irregular en el contexto español es muy limitado. Esta limitación viene dada por una normativa de extranjería que prioriza la situación administrativa de las personas extranjeras frente a la protección y garantía de sus derechos.

En este sentido, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX) y su desarrollo

<sup>17</sup> Díez-Picazo Giménez, I., *Reflexiones sobre algunas facetas del derecho fundamental a la tutela judicial*. LIBRO LECCIONES JUSTICIA 30/9/09 18:14  
Página 213 efectiva, Cuadernos de Derecho Público, nº 10, 2000, p. 37

reglamentario mediante el Real Decreto 557/2011 del 20 de abril (RELOEX), dan origen a la controversia en el ordenamiento jurídico al disponer del procedimiento sancionador de expulsión y devolución de las personas migrantes en situación administrativa irregular (art. 57 y ss LOEX) sin considerar las garantías en el acceso y denuncia segura que la normativa internacional y comunitaria garantiza.

Lo dispuesto en la LOEX no se ha visto modificado ni siquiera por la sanción de la **Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito**<sup>18</sup>, aprobada con la finalidad de aglutinar en un solo texto legislativo el catálogo de derechos de la víctima transponiendo las Directivas de la Unión Europea en la materia, cuyo artículo 1 establece con claridad:

Las disposiciones de esta Ley serán aplicables, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17, a las víctimas de delitos cometidos en España o que puedan ser perseguidos en España, con independencia de su nacionalidad, de si son mayores o menores de edad o de si disfrutaban o no de residencia legal.

La consecuencia es que las víctimas que no cuentan con una autorización de residencia se enfrentan a importantes obstáculos en la práctica, tanto para denunciar el delito como para recibir protección.

A este respecto, hay que destacar las posiciones contrapuestas mantenidas entre el Defensor del Pueblo y el Ministerio del Interior. El Defensor del Pueblo en los años 2004 y 2019 formuló sendas recomendaciones a la Dirección General de la Policía y a la Secretaría de Estado de Seguridad a fin de que no se incoaran expedientes sancionadores a las personas extranjeras en situación irregular que acudían a las comisarías de policía a denunciar delitos. En su escrito resaltaba las graves consecuencias que tiene este procedimiento:

La revelación o la constatación de una situación irregular por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que derive en la incoación de un expediente sancionador y en una posterior orden de expulsión del territorio nacional, cuando el ciudadano extranjero pretende realizar una denuncia policial de cualquier naturaleza, además de tener claramente un **efecto disuasorio** que pone en peligro la actividad punitiva del Estado, constituye una clara vulneración de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, una **quiebra del principio de proporcionalidad y de seguridad jurídica**.

<sup>18</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>

Dicha conducta constituye también una **quiebra de la equidad**, como referencia normativa que, según el Tribunal Supremo, debe regir las relaciones entre la Administración y los administrados, y que constituye uno de los principios generales que informa nuestro ordenamiento jurídico, con fiel y adecuado reflejo a efectos de su aplicabilidad en el artículo 1.4 del Código Civil (STS 8035/1982, de 20/12).<sup>19</sup>

A pesar de ello, la Secretaría de Estado de Seguridad, con fecha de 2021, comunicaba la no aceptación de la Recomendación efectuada, señalando *que a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado les corresponde, entre sus funciones, la aplicación de la normativa en vigor, en este caso la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social pero resaltaba que la incoación de expediente administrativo por incumplimiento de la citada Ley Orgánica, no lleva aparejada necesariamente la expulsión del territorio nacional, ni la adopción de sanción que pueda causar un daño o perjuicio de imposible reparación al interesado.*

Así, la Secretaría de Estado mantiene la apertura de un expediente administrativo que puede o no tramitarse de manera discrecional por encima de la protección de la víctima. Además, el rechazo de la recomendación omite deliberadamente que existe otra legislación con la misma fuerza jurídica que avala la reivindicación del Defensor: la Ley española 4/2015 del Estatuto de la Víctima del Delito, la Directiva europea 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre protección de las víctimas de delito y la Recomendación general de la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia ECRI del Consejo de Europa (núm. 16, marzo de 2016, *Proteger a los migrantes en situación irregular contra la discriminación*), que establecen expresamente la protección jurídica de todas las víctimas sin tener en cuenta su estatuto de residencia.

De manera concurrente, se han aprobado en los últimos años otras reformas legislativas que contemplan mecanismos específicos que garantizan el acceso y protección a víctimas de determinados tipos de delitos, sin que exista – insistimos – un procedimiento generalizado, extensible y garantista a la generalidad de víctimas de delitos en situación administrativa irregular.

Los ejemplos de garantía existen en los siguientes procedimientos:

<sup>19</sup> No incoación de un expediente de expulsión a una presunta víctima de delito. Recomendación del Defensor del Pueblo. 16/07/2019. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/no-incoar-expediente-de-expulsion-a-persona-que-presenta-denuncia-como-presunta-victima-de-delito/>





## Víctimas de violencia de género y trata.

Mediante su regulación en el artículo 31bis de la LOEX y los artículos 131-134 del RELOEX se garantiza la protección de la víctima de violencia de género o trata de personas con la propia interposición de denuncia por la víctima o por tercero.

Hasta 2009 no existía una prohibición expresa sobre la incoación de un procedimiento sancionador para las víctimas de violencia de género, sino que, una vez iniciado, se solicitaba su suspensión con posterioridad. La *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, recoge la posibilidad de concesión de una autorización de residencia provisional a la presunta víctima en tanto se tramita el procedimiento penal y estipula en el artículo 31 bis.2 que:

“Si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular, no se incoará el expediente administrativo sancionador por infracción del artículo 53.1.a), y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se hubiera incoado por la comisión de dicha infracción con anterioridad a la denuncia o, en su caso, la ejecución de las órdenes de expulsión o de devolución eventualmente acordadas”.

La autorización provisional de residencia para las mujeres víctimas de violencia y para sus hijos e hijas únicamente se convierte en un permiso de residencia válido (durante cinco años) cuando haya una sentencia condenatoria sobre el episodio de violencia. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este fallo condenatorio puede ser difícil de obtener para mujeres en situación irregular que a menudo carecen de la prueba de la violencia.

En lo que respecta a las víctimas de trata, de la misma manera, mediante el artículo 59 bis de la propia LOEX y 140-146 del RELOEX se establece que la protección de estas víctimas ha de comenzar, incluso con carácter previo, durante el proceso de identificación de la persona extranjera como posible víctima de trata de personas.

En base a lo así regulado en el artículo 59 bis. 2:

“Los órganos administrativos competentes, cuando estimen que existen motivos razonables para creer que una persona extranjera en situación irregular ha sido víctima de trata de seres humanos, informarán a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo y elevarán a la autoridad competente para su resolución la oportuna propuesta sobre la concesión de un período de restablecimiento y reflexión, de acuerdo con el procedimiento previsto reglamentariamente.

“Dicho período de restablecimiento y reflexión tendrá una duración de, al menos, noventa días, y deberá ser suficiente para que la víctima pueda decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal. Tanto durante la fase de identificación de las víctimas, como durante el período de restablecimiento y reflexión, no se incoará un expediente sancionador por infracción del artículo 53.1.a) y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiere incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas”.

Especialmente controvertido resulta en este caso la “cooperación con las autoridades” ya que, a pesar de que la normativa no exige ningún tipo de obligatoria colaboración para determinar la suspensión o no incoación de un procedimiento de expulsión, en la práctica esta suele venir supeditada a la aceptación de colaboración con la investigación, lo cual contraviene toda la normativa comunitaria que se ha mencionado.

Así mismo, además de la colaboración policial, a lo largo de dicho artículo se hace mención de la posibilidad de ampliación de tal protección una vez evaluada la “situación personal de la víctima”, concepto no limitado por la fuente normativa y por lo tanto, inseguro jurídicamente y susceptible de discrecionalidad.

En tal sentido, el grupo GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) del Consejo de Europa evidencia la falta de coherencia normativa y práctica en dicho procedimiento. Así apunta, “*en el período 2013-2016, 877 víctimas de trata fueron identificadas por las fuerzas policiales nacionales, mientras que en el período 2012-2017 se emitieron 293 permisos de residencia (33%) a este tipo de víctimas y sus niños: 78 en función de su situación personal y 215 en cooperación con la policía*”. Tales indicadores demuestran, por un lado, que la identificación como víctimas de trata no deriva automáticamente en un permiso de residencia y que, en la amplísima mayoría de

Los permisos otorgados, está vinculado a la colaboración con las autoridades policiales, el 73% del total.<sup>20</sup>



### Permisos de residencia basados en la cooperación policial y otras autoridades

Además de las dos experiencias anteriormente mencionadas, cabe señalar una tercera regulada en el propio artículo 59 de la LOEX y 135-137 del RELOEX.

*Se trata de un articulado dirigido para “el extranjero que se encuentre irregularmente en España y sea víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores”.*

A diferencia del procedimiento propio de las víctimas de trata, en este caso, no existe un proceso de identificación ni un periodo de restablecimiento y reflexión, sino que habrán de darse condicionantes discrecionales tales como la “esencialidad” de la información aportada a las autoridades o la definición material de qué se entiende por “colaboración y cooperación” con las autoridades.

Debido a la sensibilidad de los datos en los procesos de colaboración y cooperación con las autoridades, no existen indicadores cuantitativos accesibles con los que poder evaluar la implementación real de este procedimiento.



### La Ley de Protección de datos y el padrón municipal

Respecto a otros mecanismos generales con similitudes a los europeos como los que hemos mencionado anteriormente para garantizar la protección de las personas en situación irregular, podemos destacar la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* que se refiere al *derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales*. Esta Ley no hace distinción sobre el estatus administrativo y prohíbe la cesión masiva de datos entre administraciones cuando la finalidad es diferente al objetivo para el cual se recogieron.

Especialmente sensibles en este caso son los datos del padrón municipal y la disposición adicional séptima de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, incluida en la reforma de 2003, que regula el acceso a los datos del padrón con fines de Extranjería. Según la disposición, *“la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales”* con *“la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas sobre control y permanencia de extranjeros en España”*. La norma establece que, para *“asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad”*.

Esta controvertida disposición fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que en una sentencia de 2013, validó el acceso de la policía a los datos del padrón pero siempre que se realice de *“forma puntual por quien se encuentre expresamente habilitado para ello”* y en relación con *“datos concretos cuya necesidad ha de ser también justificada de forma expresa”*. Por lo tanto, cada petición de datos del padrón debe hacerse de forma individualizada y debe estar *“sometida a control”* para, según el Constitucional, *“evitar un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos”*.

Así pues, si bien encontramos que la legislación española cuenta con algunos mecanismos de protección para víctimas en situación administrativa irregular, estos tienen ciertas brechas en su aplicación práctica, manteniéndose de forma generalizada la priorización de la situación administrativa de la persona frente a su condición de víctima.

<sup>20</sup> <https://rm.coe.int/greta-2018-7-frg-esp-en/16808b51e0>



## 2.2. PRINCIPALES BRECHAS PARA LA DENUNCIA SEGURA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL

Los vacíos legislativos para garantizar la denuncia segura de las víctimas de delito que se encuentran en situación administrativa irregular se topan a su vez con las profundas deficiencias en la implementación de procedimientos garantistas en todos los niveles. Desde agentes clave que prestan mala información a las víctimas acerca de los derechos que les asisten o actitudes policiales inadecuadas y falta de protocolos claros entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para priorizar la asistencia y protección de las víctimas por encima de cualquier otro elemento.

Además, hay que tener en cuenta, la situación personal de la víctima, que en muchas las ocasiones es de una gran vulnerabilidad, y se suman varios factores que pueden impedir su acceso a la justicia, como puede ser el desconocimiento de la normativa, barreras lingüísticas o la desconfianza en los cuerpos de seguridad policial y en la administración de justicia.

Estas deficiencias, junto a la falta de coherencia legislativa, impide que muchas de estas víctimas tengan un acceso efectivo a la denuncia después de haber sufrido un delito.

La consecuencia es que los índices de infra denuncia son muy altos y por tanto también los niveles de impunidad. Podemos tomar de referencia los datos del informe sobre la Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación racial o étnica (CEDRE) publicado en 2020:

*Solo un 18,2% de las personas que manifestaron (...) haber experimentado una situación discriminatoria en el último año han afirmado haber presentado alguna queja, reclamación y/o denuncia al respecto.*

Estos datos son coincidentes con los resultados del Eurobarómetro de Discriminación en la Unión Europea de 2019 que indican que solo un 35% de las personas que manifestaron haber experimentado un caso de discriminación lo reportó ante la policía, y en la encuesta EU-MIDIS (2017) solo una de cada ocho personas encuestadas (12%) que experimentaron discriminación informaron o presentaron una queja.

El informe del CEDRE concluye que *“cuanto mayor es el tiempo de permanencia en el país mayor es la proporción de las personas que interpusieron las denuncias por discriminaciones experimentadas en el último año: las personas que viven en España desde hace diez años o más presentaron un 58,2% de las denuncias, mientras que tan solo un 6% de las denuncias fueron interpuestas por personas que viven en nuestro país hace uno o dos años. Ninguna persona que lleva menos de un año en el país y ha sufrido discriminación ha presentado alguna denuncia. Entre las personas nacidas fuera de España, tres de cada cuatro personas denunciadas tenían el permiso de residencia en vigor, mientras que tan solo un 8,5% de las personas estaban en trámites de renovación. No obstante, también hay un porcentaje relevante de personas que interpusieron su denuncia sin tener una situación administrativa regular (12,8%)”*.<sup>21</sup>

Con relación a los delitos de odio la infra denuncia es tan alta que el propio Ministerio del Interior lanzó a lo largo 2020 desde la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio varias acciones encaminadas a revertir la tendencia de infra denuncia en este tipo de delitos, cuya tasa sitúan en torno al 80%, tal y como señalan los estudios de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).<sup>22</sup>

En el caso de las personas en situación administrativa irregular nos encontramos una situación de grave inseguridad jurídica y de vulneración de sus derechos, tanto cuando acuden a interponer una denuncia por haber sido víctimas de un delito como al realizar algún trámite administrativo, que muestran claramente la criminalización de las personas extranjeras que no cuentan con permisos de residencia y trabajo.

Si bien en el presente documento nos centramos en analizar las brechas existentes para que las personas en situación administrativa irregular que han sido víctimas de un delito puedan denunciar de forma segura, es importante señalar cómo la criminalización de estas personas las expone a una situación de mayor riesgo de ser víctimas de delito que no pueden denunciar de forma segura. Así, nos encontramos ante un círculo difícil de romper donde se transmite una imagen clara que asemeja a estas personas con delincuentes y donde los autores de los abusos, la explotación, la violación de derechos y la violencia de que son objeto los migrantes a menudo disfrutan de inmunidad en la práctica manteniendo en impunidad los delitos cometidos contra ellas.

<sup>21</sup> Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020. Consejo para la Eliminación de la Discriminación racial o étnica (CEDRE) 2020.

<sup>22</sup> Informe de la encuesta sobre delitos de odio. Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio. Ministerio de Interior. Junio 2021

El Relator especial del ACNUDH de los derechos de las personas migrantes, señala en su informe de julio de 2017 que, “La clave para poner fin en la práctica a la inmunidad de todos los que abusan de los migrantes que se hallan en situación precaria y los explotan es garantizar a esas personas el acceso efectivo a la justicia”.<sup>23</sup> A continuación, exponemos algunos casos que reflejan la inseguridad jurídica y la vulneración de derechos a los que se enfrentan las personas en situación administrativa irregular cuando acuden a interponer una denuncia.

### 1. Una jueza ordena la detención de una mujer marroquí tras sufrir un accidente laboral por encontrarse en situación administrativa irregular

*Aisha trabajaba sin contrato en un restaurante cuando se cortó un dedo con una máquina y tuvo que ser operada. Cobraba por debajo del salario mínimo y recibió una indemnización de 70€ por parte de la empresa. Puso una demanda en el juzgado, pero tras fracasar el intento de conciliación con la dueña del restaurante, la jueza a la que había pedido amparo ordenó su detención por carecer de permiso de trabajo. El “insólito” proceder de la jueza Patricia Valle fue denunciado por su abogado, SOS Racismo y la asociación de abogados ALA tanto al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) como al Defensor del Pueblo. Carecer de permiso de residencia es “una cuestión administrativa”, por lo que ni un juez ni un ciudadano pueden presentar una denuncia por una infracción de este tipo, “sólo un policía puede hacerlo”, explicaron los abogados consultados por InfoLibre.*

*Además, la ley deja claro que un trabajador extranjero, aun en situación irregular, posee los mismos derechos que uno español. Negándole la igualdad a efectos laborales, la jueza estaba impidiendo la “tutela judicial efectiva” a la trabajadora marroquí. “El bien jurídico prioritario que debería haber defendido la jueza es la integridad física de la trabajadora”, recalcan, “por encima de cualquier otra condición”.*

[ELDiario.es](http://ELDiario.es)  
25/07/2017

## 2. Una mujer denuncia una agresión en una comisaría en Valencia y se le inicia un procedimiento de expulsión

La agresión que sufrió la mujer hondureña a manos del casero de un amigo está siendo investigada por el Juzgado de Instrucción n.º 2 de Mislata. La mujer tuvo que interponer la denuncia en el juzgado de guardia días después de la agresión porque no pudo formalizarla en la comisaría de Xirivella al iniciar los policías el procedimiento de expulsión. el Defensor se ha dirigido al ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, para recomendarle que dicte «las instrucciones precisas para asegurar que las personas extranjeras en situación irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular denuncia, sin que se les derive, por esta causa, a la incoación de un procedimiento sancionador que conlleve su expulsión del territorio nacional».

Las Provincias.  
20/05/2019

## 3. Una mujer denuncia un delito por estafa y sale con una orden de expulsión

La mujer acudió a una comisaría de Policía, en Granada capital, para presentar una denuncia de estafa sobre un supuesto arrendatario, con el que había firmado un contrato y que, tras haber recibido el pago de 360€, desapareció sin dejar rastro. Una vez presentada la denuncia, la Policía decidió abrirle un expediente de expulsión por estar en situación irregular. «Aparte de la impotencia por haber sido estafada y no saber si su denuncia había servido para algo, se suma el miedo de que puedan expulsarla», relata Roxana Rodríguez, activista de la asociación Nosotras por los Cuidados y el Empleo del Hogar que denuncia el caso..

El Salto.  
28/09/2020

## 4. Desmantelada una red de explotación laboral a temporeros en Castellón

Los trabajadores, sin contrato, hacían 12 horas diarias seis días a la semana por un salario equivalente a media jornada. El operativo conjunto, que se ha saldado con tres detenidos y seis identificados, ha permitido localizar las parcelas arrendadas en las que trabajaban personas sin contrato, todas ellas de nacionalidad extranjera

Entre los arrestados está el cabecilla, con antecedentes policiales por los mismos hechos. Se le acusa de un presunto delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros y contra los derechos de los trabajadores. Dos de los temporeros también han sido detenidos por infracción de la Ley de Extranjería, según han informado fuentes de la

Policía Nacional.  
El País. 04/09/2020

## 5. Acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género: "si no tienes la documentación en regla, te hacen sentir que no puedes denunciar, porque si lo haces te van a expulsar"

Así lo relata Paola Verdejo, miembro de la Asociación Amalgama, colectivo que acompaña a mujeres víctimas de violencia de género. "Cuando una persona recién llega o no consigue regularizarse, tiene mucho miedo en el cuerpo para denunciar cualquier situación", explica Verdejo, y expone el caso de una mujer a la que acompañó personalmente para que denunciara un delito de abuso sexual, el año pasado en Madrid. "Lo primero que nos llamó la atención es que salió un policía a atenderla fuera de la comisaría. Ella contó toda su historia de lo que había vivido en la misma puerta, donde entraba y salía gente". Después de eso, la derivaron a dependencias de la UFAM, Unidad de Atención a la Familia y la Mujer, donde finalmente le tomaron declaración, pero donde también comenzó el interrogatorio por su situación administrativa. "Empezaron a hostigarla con el billete de vuelta a su país, y ella, con el miedo que tenía en el cuerpo, dijo que sí que lo tenía y que se iba a ir. Le pidieron que llevara este billete a la comisaría y que demostrara que efectivamente se iría", narra Verdejo, y añade: "La chica estaba doblemente destrozada, por el abuso sexual y por lo que había pasado ahí dentro". En este caso, la mujer pudo formular la denuncia, aunque finalmente desistió de continuar con el proceso judicial, otra vez por miedo a la expulsión.

El Salto 28/09/2020

Asimismo, es de destacar que esta situación de inseguridad jurídica afecta incluso en aquellos casos en los que las personas deben realizar trámites administrativos. Como ejemplo tenemos dos familias originarias de Marruecos y residentes en Melilla que recibieron una orden de expulsión al tratar de matricular en el colegio a sus hijos e hijas; o el ciudadano senegalés que fue denunciado por el Ayuntamiento de Ribaforada en Navarra al realizar un trámite de empadronamiento y fue deportado; o las dos personas que fueron denunciadas por La Caixa por no tener autorización de residencia al intentar abrir una cuenta bancaria.

Las consecuencias de esta situación respecto a los obstáculos en el acceso a la justicia de las víctimas de delito son motivo de preocupación entre las organizaciones de derechos humanos y colectivos migrantes. Es por ello que, en septiembre de 2021, se organizó una jornada temática a este respecto: *Jornada de trabajo sobre experiencias europeas y retos nacionales para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura de víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España*, en la que se pusieron en común diferentes experiencias, se identificaron las principales dificultades y se definieron diversas propuestas para habilitar mecanismos que garanticen la denuncia segura.

En la Jornada se puso de manifiesto como punto de partida cómo las dificultades para cumplir con los requisitos que establece la normativa de extranjería para acceder a las autorizaciones de residencia favorecen la irregularidad administrativa y la consecuente vulnerabilidad que deriva de ella en muchos ámbitos, uno de los cuales es el de la falta de acceso garantizado a la denuncia segura.

En el diagnóstico conjunto realizado por las organizaciones participantes se abordaron casos tanto del ámbito penal como laboral con el fin de identificar los principales obstáculos que encuentran las víctimas para la interposición de denuncias o querrelas penales por delitos de agresiones, amenazas, violencia o estafas o demandas laborales por accidentes de trabajo o irregulares laborales y contractuales.

Además de las brechas normativas señaladas en el epígrafe anterior, se analizaron otros 3 niveles en los cuales se identificaron diferentes obstáculos respecto a:

- » Procedimientos
- » Actores
- » Situación de las víctimas.

En cuanto a los procedimientos, se tuvieron en cuenta las diferentes fases del proceso penal y de la jurisdicción social en España, desde el inicio del procedimiento hasta la ejecución de la sentencia. Distintos grupos de trabajo analizaron las fases del proceso y, desde la práctica de sus propias organizaciones, identificaron las siguientes brechas.

A NIVEL DE PROCEDIMIENTOS
Falta de protocolos claros en todos los pasos del procedimiento para garantizar la protección de las víctimas.
No sale "rentable" denunciar hechos de poca entidad, al no dar lugar siquiera a diligencias y exponerse a una orden de expulsión.
Dificultad de obtención de pruebas para que la denuncia prospere. Ej: es difícil aportar pruebas sin un contrato de trabajo escrito.
Retirada del pasaporte en algunos supuestos en los que se incoa orden de expulsión.
Ausencia de defensa letrada en delitos leves.
No hay una aplicación clara de la ley de protección de datos en el caso de las personas en situación irregular.
Necesidad de denuncia previa en tramitación para lograr la personación como acusación particular.

Tras analizar los procedimientos se puso el foco en identificar los obstáculos derivados por las malas prácticas llevadas a cabo por los actores implicados en los procedimientos tanto en el penal como en el laboral. En la siguiente tabla se resumen las principales brechas detectadas.

## A NIVEL DE AGENTES CLAVES QUE INTERVIENEN EN LOS MECANISMOS DE DENUNCIA

### ÁMBITO PENAL

Malas praxis de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- » En ocasiones se da trato discriminatorio.
- » Mala práctica de la policía en casos de violencia de género (aún se ven casos en los que se incoan expedientes de expulsión en estas situaciones).
- » Impunidad consolidada en actuaciones policiales muy cuestionables: opacidad, falta de investigación y depuración de responsabilidades.
- » Mala información a las víctimas de los derechos que les asisten.
- » Rutinas de comprobación de la situación de residencia: se prioriza el control migratorio sobre la persecución del delito.

Ministerio de Interior: instrucciones que priorizan la situación administrativa frente a la condición de víctima del delito.

Abogados: Cobros excesivos de abogados/as y otros profesionales para citas con las Administraciones Públicas.

### ÁMBITO LABORAL

Inspección de trabajo: No existe actuación activa de la inspección de trabajo

Empleadores: Ignorancia y desinformación de los empleadores sobre los derechos de las y los trabajadores.  
Desconocimiento de empresarios y gestores de los procesos de renovación y alta en la Seguridad Social.  
Aceptación social de la vulneración de derechos laborales.

Sindicatos: Poca actuación de los sindicatos para garantizar entornos de denuncia segura en el ámbito laboral.

Finalmente, se analizaron los obstáculos vinculados a la propia situación en la que se encuentra la persona víctima del delito para llevar a cabo la denuncia, teniendo en cuenta que la mayoría se enfrentan a circunstancias personales que provocan que finalmente no lleven a cabo la denuncia. En este sentido, en el siguiente cuadro se recogen las principales brechas identificadas tanto en el ámbito penal como en el laboral.

## A NIVEL DE LA SITUACIÓN PERSONAL DE LA VÍCTIMA

Desconocimiento de la normativa.  
Desinformación sobre reconocimiento de derechos.  
Desconocimiento sobre el procedimiento de denuncia.

Desconfianza en los cuerpos de seguridad, en la administración de justicia.  
Experiencias negativas con el entorno policial.

Desconocimiento de acceso a justicia gratuita.  
Costes elevados de los procedimientos judiciales.

Aceptación de la situación y no ejercicio de los derechos.

Tras el análisis realizado, se consideró necesario llevar a cabo acciones que abordasen tanto cambios estructurales en el ámbito normativo, en el procedimental y respecto a los propios actores implicados, como en relación con el fortalecimiento de las capacidades de las propias víctimas para que puedan ejercer sus derechos.



### 3. PROPUESTAS PARA GARANTIZAR MECANISMOS DE DENUNCIA SEGURA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA DE TODAS LAS VÍCTIMAS

#### 1. REFORMAS LEGISLATIVAS

Promover las reformas legislativas necesarias para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva de todas las personas con independencia de su situación administrativa.

La normativa de los Estados debe asegurar que los derechos reconocidos en la Directiva europea sobre víctimas no están condicionados al régimen de residencia. De esta forma, es necesario que se lleven a cabo las modificaciones legislativas necesarias para:

- » Garantizar que las personas extranjeras en situación administrativa irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular denuncia, sin que se les incoe, por esta causa, de un procedimiento sancionador que conlleva su expulsión del territorio nacional, equiparando el caso a la normativa sobre violencia de género y trata. Introducir o reforzar las leyes que conceden la suspensión de la orden de expulsión durante el proceso penal u otorgar autorizaciones de residencia temporal para garantizar la posibilidad de participación de las personas en situación administrativa irregular en el proceso penal relacionado con su caso.
- » Facilitar a las personas, cuyos derechos de residencia dependen de su relación con el empleador, cónyuge o familiar abusivo, la solicitud de una autorización de residencia autónoma, o la posibilidad de obtener un estatus migratorio regular después de salir de la situación de abuso.
- » Mejorar la ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social para promover la aplicación de procedimientos de denuncia segura en el ámbito laboral.
- » Hacer frente a la impunidad de los agresores, garantizando que los delitos contra las víctimas en situación administrativa irregular sean investigados y perseguidos, aplicando las sanciones que correspondan.



## 2. MECANISMOS DE DENUNCIA SEGURA

Los Estados deben establecer mecanismos de denuncia segura para las víctimas de delitos que se encuentran en situación administrativa irregular. Algunos de estos mecanismos son:

- » Cortafuegos: Los gobiernos deben establecer "cortafuegos" formales que impidan que los proveedores de servicios sociales, públicos y privados compartan los datos personales de personas migrantes en situación administrativa irregular con fines de control de la migración y de aplicación de las leyes de extranjería. De esta manera, las personas migrantes gozarán de sus derechos sin temor a ser denunciadas a las autoridades de migración.
- » Ofrecer a las víctimas y testigos de delitos graves la posibilidad de acudir a la policía a través de terceros (como un defensor del pueblo, funcionarios especialmente designados o entidades que brindan asistencia humanitaria y legal); así como la presentación de informes anónimos, semi anónimos u otros medios eficaces para preservar la identidad de las víctimas.

## 3. AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA

Promover la seguridad y la protección de las víctimas o testigos de delitos, partiendo de las autorizaciones de residencia como parte de un marco más amplio de apoyo y compromiso, basándose en las normas incluidas en 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 y la Directiva 2009/52/CE por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, para lo cual se debe tener en cuenta que:

- » Las autorizaciones especiales para las víctimas de delitos deben estar fundamentadas ante todo en la lógica de la protección, basada en un enfoque profesional, respetuoso y receptivo para todas las víctimas, independientemente de su situación administrativa.
- » Las autorizaciones especiales para las víctimas de delitos deben fomentar la cooperación y el compromiso entre las fuerzas del orden y las comunidades de migrantes, a través de una estrategia de participación que genere alianzas con las organizaciones comunitarias.
- » Los/as funcionarios/as (fuerzas del orden, jueces, fiscales) deben recibir formación sobre la legislación pertinente que establece estos permisos de conformidad con la legislación nacional y de la UE, y poner en marcha protocolos que prioricen en la actuación policial la derivación de las víctimas en situación administrativa irregular a los programas de protección, en lugar de priorizar la aplicación de las leyes migratorias.
- » Si se conceden inicialmente de forma temporal, las autorizaciones de residencia deben establecer vías claras para acceder a otras más estables tras un periodo razonable de residencia habitual. Además, no deben estar supeditadas a la participación en los procesos penales o a las condenas y deberán proporcionar acceso al mercado laboral. Estas medidas son esenciales para reducir la incertidumbre y lograr los objetivos de seguridad comunitaria, protección individual y reparación efectiva para las víctimas.
- » Con el fin de fomentar la protección, las autorizaciones especiales para las víctimas de delitos deben abarcar un amplio espectro de delitos que garanticen el acceso a la justicia de una manera efectiva.

## PROPUESTAS PARA GARANTIZAR MECANISMOS DE DENUNCIA SEGURA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA DE TODAS LAS VÍCTIMAS (Continuación)

### 4. REALIZAR REFORMAS PROCEDIMENTALES

Adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad jurídica y los derechos de las víctimas a lo largo del procedimiento judicial. Para avanzar en este sentido se propone:

- » Establecer protocolos claramente definidos que otorguen seguridad jurídica a la hora de denunciar o demandar y que prioricen una actuación policial que anteponga la protección de las víctimas de delito, aún en situación administrativa irregular, en lugar de la aplicación de las leyes migratorias.
- » Garantizar que la carga de la prueba de las víctimas de delitos en situación administrativa irregular es realista y alcanzable para estas personas.
- » Promover la formación obligatoria del funcionario que está en contacto con las personas migrantes en situación administrativa irregular para asegurar un trato respetuoso, desde el conocimiento de sus derechos y circunstancias.
- » Garantizar el acceso a servicios de apoyo gratuitos y confidenciales para las víctimas, incluidos intérpretes, asistencia médica y psicológica y refugios, en caso de resultar necesario.

### 5. APOYAR EL EMPODERAMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DE DELITO EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR PARA QUE PUEDAN DENUNCIAR SIN MIEDO.

- » Llevar a cabo campañas específicas de información sobre derechos de las personas en situación administrativa irregular y guías informativas sobre el proceso de denuncia por un delito o demanda laboral, que incluyan consejos sobre la recopilación de pruebas.
- » Elaborar folletos, en cooperación con las inspecciones del trabajo u otras entidades pertinentes, para informar a las personas en situación administrativa irregular acerca de las posibilidades de presentar quejas contra sus empleadores, basándose en la *Directiva 2009/52/CE por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular*.
- » Fomentar el asociacionismo o sindicalización para la defensa de derechos de las y los trabajadores.
- » Reforzar el acompañamiento de las entidades sociales a las víctimas de delito y a las trabajadoras y trabajadores que denuncian para que se sientan seguras en el proceso de búsqueda de justicia.
- »





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » *Care don't share. Hostile environment data-sharing: why we need a firewall between essential public services and immigration enforcement.* Liberty (2018)
- » Díez-Picazo Giménez, I., *Reflexiones sobre algunas facetas del derecho fundamental a la tutela judicial.* LIBRO LECCIONES JUSTICIA 30/9/09 18:14 Página 213 efectiva, Cuadernos de Derecho Público, nº 10, 2000, p. 37
- » *Guía de la directiva sobre los derechos de las víctimas de la UE: promover el acceso de los migrantes irregulares a la protección, los servicios y la justicia.* PICUM (2015)
- » *Informe de la encuesta sobre delitos de odio.* Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio. Ministerio de Interior. Junio 2021
- » *¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa.* PICUM (2020)
- » *Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities.* Nicola Delvino and Sarah Spencer on behalf of the City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE). March 2019
- » *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020.* Consejo para la Eliminación de la Discriminación racial o étnica (CEDRE) 2020.
- » *Prever el daño, promover derechos: conseguir seguridad, protección y justicia para personas con un permiso de residencia y trabajo restringido en la UE.* PICUM (2021)
- » *Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in Belgium.* Anja Van den Durpel. Global exchange on Migration&Diversity. University of Oxford's Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). September 2019
- » *Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Italy.* Sara Bianca Taverriti. Global exchange on Migration&Diversity. University of Oxford's Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). September 2019
- » *Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Irregular Migration Status in the Netherlands.* Ruben Timmerman, Arjen Leerkes, Richard Staring. Global exchange on Migration&Diversity. University of Oxford's Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). September 2019
- » *Safe reporting for migrant victims of sexual violence: Mapping policies in Belgium, Ireland, and the UK.* By Victim Support Europe and Ghent University. O Boychenko, N Szelei, G Le Pavic, R Shrimpling, Leni Linthout (UGent) , Ines Keygnaert (UGent) and An Verelst (UGent). 2021

## ANEXO 1

## LEGISLACIÓN

## LEGISLACIÓN EUROPEA

Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (*Directiva de Retorno*)

Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 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

Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular

Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (*Convenio de Estambul*)

Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020–2025)

Recomendación nº16 de Política General de la Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia (ECRI)

## LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (RELOEX) y desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 557/2011 del 20 de abril (RLOEX)

*Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*

Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales que se refiere al derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales

*Recomendación del Defensor del Pueblo 11/2004, de 16 de febrero, sobre la impartición de las instrucciones oportunas a fin de que, cuando un agente esté incurso en actuaciones penales por hechos de los que pudieran derivarse responsabilidades en su contra, se proceda a la incoación de un expediente disciplinario, cuya tramitación quede suspendida en tanto concluya el procedimiento penal mediante sentencia firme, todo ello al objeto de evitar la prescripción de la posible infracción*

Recomendación del Defensor del Pueblo. 16/07/2019  
Dictar las instrucciones precisas para asegurar que las personas extranjeras en situación irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular denuncia, sin que se les derive, por esta causa, a la incoación de un procedimiento sancionador que conlleve su expulsión del territorio nacional.

**ANEXO 2**

Entidades participantes en la Jornada de trabajo sobre experiencias europeas y retos nacionales para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura de víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España

1. Andalucía Acoge
2. Asociación Agharas
3. Asociación de Abogadx Extranjeristas
4. Asociación Movilidad Humana
5. Asociación Rumiñahui
6. Asociación Salud y Familia
7. Cáritas española
8. Fundación CEPAIM
9. Cruz Roja
10. Foro de Abogadas y Abogados de Izquierdas – Red de Abogadas Demócratas de España (Fai-Rade)
11. Granada Acoge
12. Huelva Acoge
13. Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona
14. Movimiento por la Paz (MPDL)
15. Mujeres en Zona de Conflicto (MZC)
16. Mujeres Organizadas de Paraguay (MOPE)
17. Mundo en Movimiento
18. Ong Ecos do Sur
19. Red Acoge
20. Red de Hondureñas Migradas
21. Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe – RED LATINAS
22. Red Interlavapiés



## Organizaciones europeas

23. Red Jurídica
24. SERCADE
25. SJM (Pueblos Unidos)
26. SOS Racismo
27. SOS Racismo Nafarroa
28. Territorio Doméstico
29. Valencia Acull
30. Valiente Bangla
  
31. CSC Brussels–Hal Vilvoorde
32. Immigrant Council of Ireland Independent Law Centre
33. Latin American Women’s Rights Service (Reino Unido)
34. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)

## ANEXO 3

## ANEXO GRÁFICO

## MEDIDAS PARA PROTEGER LA SEGURIDAD Y LA DIGNIDAD DE LAS VÍCTIMAS DE LA VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA O REITERADA, LA INTIMIDACIÓN O LAS REPRESALIAS



DICTAR MEDIDAS CAUTELARES O LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN O ALEJAMIENTO PARA PROTEGER LA SEGURIDAD Y LA DIGNIDAD DE LAS VÍCTIMAS Y SUS FAMILIARES DE LA VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA O REITERADA, LA INTIMIDACIÓN O LAS REPRESALIAS.



FACILITAR AL MÁXIMO LA INTERACCIÓN CON LAS AUTORIDADES COMPETENTES, AL TIEMPO QUE SE LIMITA EL NÚMERO DE INTERACCIONES INNECESARIAS QUE LA VÍCTIMA HAYA DE MANTENER CON ELLAS, RECURRIENDO, POR EJEMPLO, A GRABAR EN VÍDEO LAS DECLARACIONES Y PERMITIENDO SU USO EN LOS PROCESOS JUDICIALES.



PROHIBIR O LIMITAR LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN RELATIVA A LA IDENTIDAD Y EL PARADERO DE LA VÍCTIMA PARA PROTEGER SU INTIMIDAD.



EVALUAR DE FORMA INDIVIDUALIZADA A LA VÍCTIMA A FIN DE DETERMINAR SI ESTÁ EXPUESTA A RIESGO DE VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA O REITERADA, INTIMIDACIÓN O REPRESALIAS, Y DECIDIR QUÉ MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN NECESITA, TENIENDO EN CUENTA SUS DESEOS, INQUIETUDES Y MIEDOS, SIN PERJUICIO DE LOS DERECHOS DE LA DEFENSA.



DISPONER DE SERVICIOS DE APOYO FIABLES Y QUE LAS AUTORIDADES COMPETENTES ESTÉN PREPARADAS PARA RESPONDER A LAS DENUNCIAS DE LAS VÍCTIMAS DE FORMA RESPETUOSA, CONSIDERADA, NO DISCRIMINATORIA Y PROFESIONAL, CON EL FIN DE FOMENTAR Y FACILITAR LAS DENUNCIAS, Y OFRECER A LAS VÍCTIMAS LA POSIBILIDAD DE ROMPER EL CÍRCULO DE LA VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA.



POSIBILITAR LAS DENUNCIAS DE TERCEROS, INCLUIDAS LAS DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

## PRINCIPALES BRECHAS PARA LA DENUNCIA SEGURA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL



## ANEXO 3

## ANEXO GRÁFICO

PRINCIPALES BRECHAS PARA LA DENUNCIA SEGURA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL  
A NIVEL DE AGENTES CLAVES QUE INTERVIENEN EN  
LOS MECANISMOS DE DENUNCIA

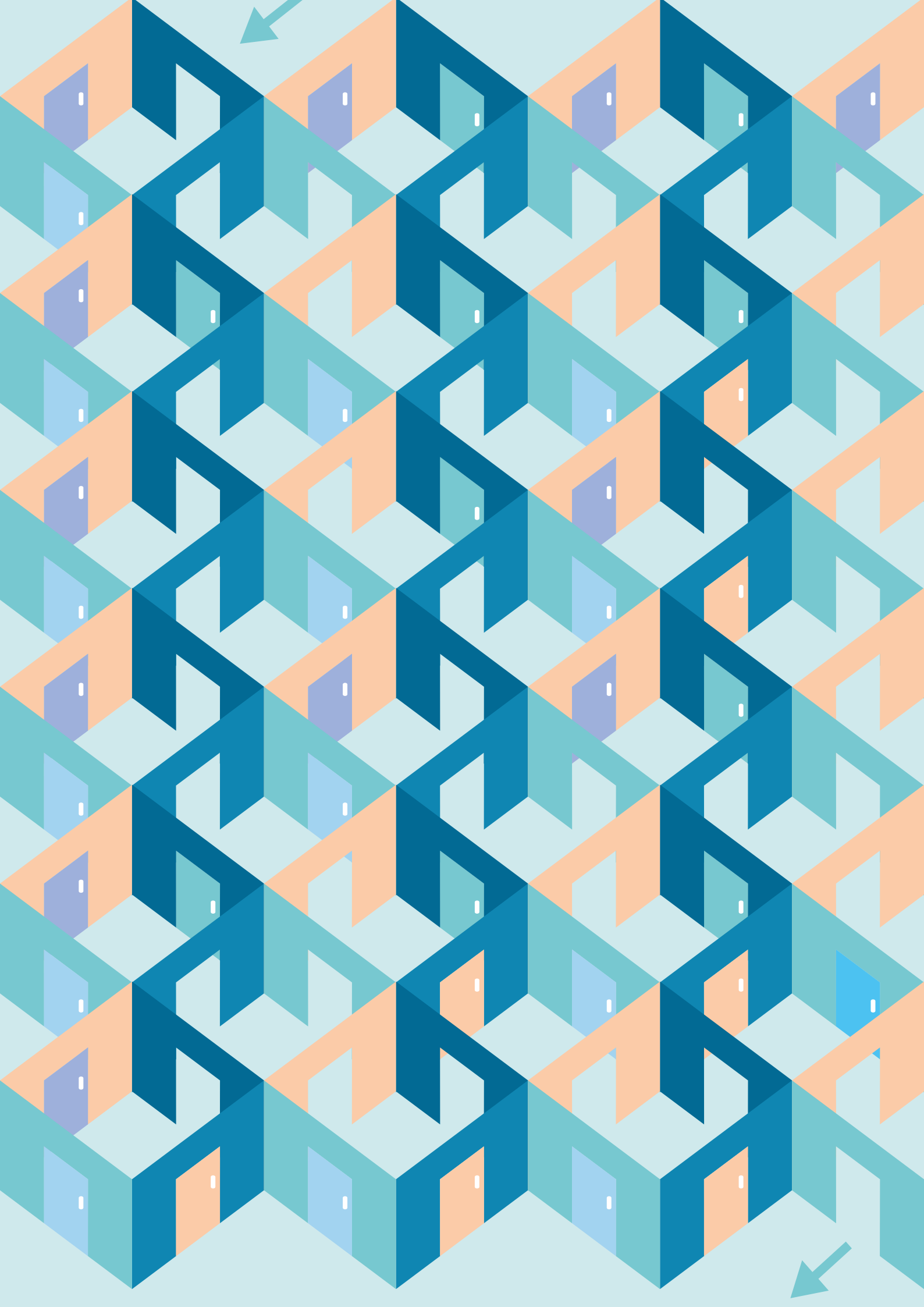
**MALAS PRAXIS DE LOS AGENTES**  
de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:



PRINCIPALES BRECHAS PARA LA DENUNCIA SEGURA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL  
A NIVEL DE LA SITUACIÓN PERSONAL  
**DE LA VÍCTIMA**









PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON  
UNDOCUMENTED MIGRANTS



Andalucía **Acoge**



**convive**  
fundación **cepaim**

**RED** **acoge**