

# La consideración de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual como víctimas de violencia de género a los efectos de la percepción de la renta activa de inserción

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 5654/2022, de 15 de diciembre**

**Fernando Fita Ortega**

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Valencia (España)*

[fernando.fita@uv.es](mailto:fernando.fita@uv.es) | <https://orcid.org/0000-0001-5462-6859>

## Extracto

La evolución del concepto de víctima de violencia de género es un hecho. Además, el cuerpo normativo dirigido a proteger a la mujer en situación de vulnerabilidad se está desarrollando de forma gradual, a medida que la sociedad va siendo consciente cada vez más de los diversos escenarios de vulnerabilidad y los parlamentos y gobiernos van reaccionando a los mismos. Estos factores son considerados en la sentencia comentada para, adoptando una perspectiva de género, dar una solución que favorece la protección de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual.

**Palabras clave:** víctimas de trata; víctimas de violencia de género; renta activa de inserción; perspectiva de género; criterios de interpretación de las leyes; acreditación condición de víctima de trata; ingreso mínimo vital.

Recibido: 13-01-2023 / Aceptado: 13-01-2023 / Publicado (en avance *online*): 20-01-2023

**Cómo citar:** Fita Ortega, F. (2023). La consideración de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual como víctimas de violencia de género a los efectos de la percepción de la renta activa de inserción. Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 5654/2022, de 15 de diciembre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 473, 222-230. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.11575>

# The consideration of women victims of trafficking for the purpose of sexual exploitation as victims of gender violence for the purpose of receiving the active insertion income

Commentary on the Ruling of the High Court of Justice of Galicia 5654/2022, of 15 December

**Fernando Fita Ortega**

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Valencia (España)*

[fernando.fita@uv.es](mailto:fernando.fita@uv.es) | <https://orcid.org/0000-0001-5462-6859>

## Abstract

The evolution of the concept of victim of gender violence is a fact. Also, the body of regulations aimed at protecting vulnerable women is gradually developing, as society becomes increasingly aware of the different scenarios of vulnerability and parliaments and governments are reacting to them. These factors are considered in the judgment analyzed in order to, adopting a gender perspective, provide a solution that favor the protection of women victims of trafficking for sexual exploitation.

**Keywords:** victims of trafficking; gender violence victims; active insertion income; gender perspective; methods of interpretation of law; certification of victim of trafficking; minimum vital income.

Received: 13-01-2023 / Accepted: 13-01-2023 / Published (online preview): 20-01-2023

**Citation:** Fita Ortega, F. (2023). The consideration of women victims of trafficking for the purpose of sexual exploitation as victims of gender violence for the purpose of receiving the active insertion income. Commentary on the Ruling of the High Court of Justice of Galicia 5654/2022, of 15 December. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 473, 222-230. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.11575>

## 1. Marco normativo considerado en el litigio sometido a la decisión judicial comentada

La sentencia versa sobre la consideración de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual como colectivo incluíble dentro del concepto de víctima de violencia de género al que hace referencia el [artículo 2.2 c\) del Real Decreto \(RD\) 1369/2006, de 24 de noviembre](#), por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. En este precepto se establece que podrán ser personas beneficiarias del programa las personas trabajadoras desempleadas menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación, tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctimas de violencia de género o doméstica, salvo cuando convivan con el agresor, siempre que se encuentren inscritas como demandantes de empleo; y carezcan de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

Cabe señalar con carácter previo que la sentencia no aborda, por no ser objeto de la controversia sometida a su valoración, la contradicción existente entre los [apartados 1 c\) y 2 c\) del artículo 2 del RD 1369/2006](#), respecto al requisito de haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el [título III de la Ley general de la Seguridad Social](#) –salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción– y carezca del derecho a la protección por dicha contingencia. Dicha contradicción surge con la modificación introducida por el [artículo 21 del Real Decreto-Ley \(RDL\) 20/2012, de 13 de julio](#), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que en el artículo 2.1 c) excluye de semejante requisito a las víctimas de violencia de género, mientras que el artículo relativo a dicho colectivo (art. 2.2 c) solamente excluye los requisitos relativos a la edad (art. 2.1 a) y ser demandante de empleo (art. 2.1 b), manteniendo, pues, el relativo a la prestación por desempleo.

Para resolver sobre la cuestión de fondo, la sentencia analiza los artículos 1 y 23 de la Ley orgánica (LO) 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, que se refieren, respectivamente, a la definición de víctima de violencia de género y a su acreditación, y lo hacen –lo que resulta especialmente destacable– teniendo en cuenta el [artículo 4 de la LO 3/2007, de 22 de marzo](#), para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, esto es, integrando la dimensión de la igualdad de trato y oportunidades en la aplicación e interpretación del [artículo 2.2 c\) del RD 1369/2006](#).

Junto a tales normas, la sentencia considera otras disposiciones de ámbito autonómico, nacional, comunitario e internacional, empleando una prolija normativa al abordar la cuestión. Así, se alude a la [Ley gallega 11/2007, de 27 de julio](#), para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género; a la [LO 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; a la [LO 5/2010, de 22 de junio](#), por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que introdujo, dentro del libro II del Código Penal, un nuevo título VII bis, «De la trata de seres humanos», integrado por el [artículo 177 bis](#); a la [Ley 19/2021, de 20 de diciembre](#), por la que se establece el ingreso mínimo vital; y, finalmente, por lo que se refiere a la normativa interna, a la reciente [LO 10/2022, de 6 de septiembre](#), de garantía integral de la libertad sexual. Como normativa comunitaria, la sentencia trae a colación la [Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011](#), relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Por último, desde el ámbito internacional, la sentencia recoge previsiones contenidas en el [Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños](#) (Palermo, 2000), así como en el [Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos](#) (Varsovia, 2005), y alude al [Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica](#) (Estambul, 2011).

## 2. Supuesto de hecho

La sentencia de suplicación, que confirma la sentencia de instancia, se refiere a un supuesto de denegación, por parte del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), de la renta activa de inserción (RAI) a una mujer víctima de trata con fines de explotación sexual, por no demostrar la solicitante ser víctima de violencia de género. La solicitante se encontraba incurso, como víctima, en un procedimiento judicial ante los juzgados de instrucción de Vigo seguido por un delito de trata de seres humanos, constando informe de la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) de la Comisaría de Policía Nacional Vigo-Redondela en el que se la identifica como víctima de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

La sentencia de instancia reconoció a la demandante el derecho a la incorporación al Programa de Renta Activa de Inserción, al estimar su solicitud de equiparación a víctima de violencia de género a los efectos de acceder a la RAI. Frente a esta decisión se formalizó recurso de suplicación por el letrado del SPEE argumentando la infracción, por incorrecta interpretación, del [artículo 2.2 c\) del RD 1369/2006](#), por cuanto que las víctimas de trata no son víctimas de violencia de género a los efectos de acceso a la RAI, pues, sostiene el SPEE, que las víctimas de violencia de género a las que se refiere el [artículo 2.2 c\) del RD 1369/2006](#) son solamente aquellas definidas como tales en el [artículo 1 de la LO 1/2004](#), esto es, las víctimas de la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce

sobre estas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia, así como las víctimas de la violencia que, con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres, se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad por parte de las personas anteriormente referidas.

Refuerza su argumentación indicando que, para acreditar la condición de víctima de violencia de género, se debe estar a lo establecido en el [artículo 23 de la LO 1/2004](#), y sus desarrollos normativos, que no contemplan más que las víctimas incluidas en el modelo común para la acreditación administrativa de víctimas de violencia de género aprobado en la Conferencia Sectorial de Igualdad de 3 de abril de 2019, que se refiere a las contempladas en el [artículo 1 de la LO 1/2004](#); señalando, por otra parte, que las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual ostentan la protección administrativa que les reconoce el [artículo 59 bis de la LO 4/2000](#), que no incluye el derecho a acceder a la RAI.

Finalmente, el SPEE sostiene que el concepto más amplio de víctima de género recogido en convenios internacionales no conlleva la equiparación de protección de todas las víctimas de violencia de género, ni en general ni en particular a efectos de acceso a la RAI.

### 3. Puntos básicos del criterio judicial

Interesa subrayar, en primer término, que la sentencia afirma que no procede a extender a todas las víctimas de violencia de género, sin mediación legislativa, el concepto que de esta categoría de personas se utiliza en el [RD 1369/2006](#), invocando para ello el concepto que de violencia de género se emplea en normas e instrumentos supranacionales, lo cual, reconoce, excedería de su función jurisdiccional. Según indica en el último párrafo del punto segundo del fundamento séptimo, la sentencia se limita a interpretar y aplicar aquella norma.

En esa labor hermenéutica, la sentencia acude a los criterios interpretativos previstos en los artículos 3 y 4 del Código Civil (CC), realizando una interpretación finalista, teniendo en cuenta el contexto de la norma y la realidad social del tiempo de su aplicación, invocando, asimismo, una interpretación analógica y tomando en consideración la perspectiva de género en la aplicación de las normas.

Aplicando tales cánones interpretativos, la sentencia comienza su motivación argumental señalando que el [RD 1369/2006](#) atiende exclusivamente al concepto de violencia de género vigente en el momento de su aprobación (el manejado en el texto original de la LO 1/2004), llevada a cabo en un momento en el que todavía no se había introducido el delito de trata de seres humanos (lo que se hizo, tal y como se señala en la sentencia, en 2010). Por ello, sostiene la necesidad de realizar una interpretación ajustada a la realidad en la que la norma debe aplicarse, que tome en consideración la evolución que tanto el concepto de violencia de género como la regulación de la trata de seres humanos han experimentado en la norma

internacional e interna, en la que una prestación social con semejanzas a la RAI, como es el ingreso mínimo vital (IMV), equipara la protección de víctimas de violencia de género y de trata de personas. En este último sentido, con afán meramente ilustrativo, la sentencia alude a la [Ley gallega 11/2007](#), que, desde 2016, incluye expresamente, como una forma de violencia de género, la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

El segundo hilo argumental seguido en la sentencia se refiere a la necesaria interpretación de la norma desde una perspectiva de género a la luz de lo dispuesto en el [artículo 4 de la LO 3/2007](#). Cabe recordar que este precepto, intitulado «Integración del principio de igualdad en la interpretación y aplicación de las normas», establece que la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Desde esta aproximación, la sentencia analiza si cabría equiparar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual a aquella en la que se encuentran las víctimas de violencia de género a manos de la pareja o expareja, y que dio lugar a que fuesen incluidas estas últimas en el [RD 1369/2006](#) con objeto de proporcionarles una especial protección.

En este orden de consideraciones, la decisión objeto de comentario se detiene en el análisis del [artículo 59 bis de la LO 4/2000](#). Esta disposición reconoce una cierta protección a la víctima de trata de seres humanos en situación irregular, y su familia, durante el periodo de restablecimiento y reflexión al que se refiere el apartado segundo de esta disposición (lo que no ocurre en el caso del IMV, pues la [Ley 19/2021](#), por la que este se establece, exige, en su [artículo 10](#), la residencia legal y efectiva en España), pero deja fuera de la misma a quienes no revistan la condición de ciudadana extranjera en situación irregular, ya sea por haber regularizado la misma, o por no tratarse de una persona en situación irregular. En tales casos, la vulnerabilidad derivada de la dificultad para acceder al mercado de trabajo así como la inmediatez de sus necesidades y, en su caso, las de sus hijos/as, y la situación de desamparo económico derivada de la separación de sus redes familiares y de apoyo, permiten equiparar su realidad a la de las víctimas de violencia de género que presentan dificultades de acceso al mercado de trabajo, cualquiera que sea su edad, y a la necesaria inmediatez en la protección, especialmente perceptible si el sustento económico de la unidad familiar es el maltratador, y más aún cuando acaece un desarraigo de la víctima derivado del abandono del domicilio familiar. En consecuencia, en virtud de la analogía por identidad de razón (situación de vulnerabilidad) que presentan ambos colectivos, y que motivó la inclusión de la regulación específica contenida en el [RD 1369/2006](#) a las víctimas de violencia de género a manos de la pareja o expareja, la sentencia concluye la equiparación a las víctimas de violencia de género de las víctimas de trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual a efectos de la RAI regulada en el [artículo 2.2 c\) del RD 1369/2006](#).

Por último, y por lo que se refiere a las dificultades de acreditación de la condición de mujer víctima de trata con finalidad de explotación sexual ante la inexistencia de regulación a los efectos del acceso a la RAI, en la sentencia se considera que se trata esta de una

«mera cuestión burocrática que no puede obstar la recta aplicación del derecho» cuando quien lo solicita está identificada como víctima de trata de seres humanos con fines de explotación sexual por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en un informe incorporado en un procedimiento judicial seguido por un delito de trata de seres humanos, como sucede en este caso.

## 4. Valoración de la sentencia

La sentencia objeto de esta entrada refleja, desde mi punto de vista, la convicción del tribunal de que en la labor jurisdiccional deben primar los principios y valores que inspiran al ordenamiento jurídico más allá de lo que disponga el tenor literal de la norma, como así exige el propio ordenamiento jurídico, pues, en efecto, lo hace sin atribuirse competencias que no le son propias, sino, como en ella se afirma, utilizando los cánones hermenéuticos recogidos en el CC.

Encomiable resulta, en este proceder, la meticulosidad con la que se abordan los criterios de interpretación recogidos en los artículos 3 y 4 del CC. En este sentido, resultan particularmente escrupulosos tanto el análisis de la evolución del concepto de violencia de género, cuya realidad en el ámbito del derecho no es tan lejana en el tiempo –dato objetivo más que subjetivo, pese a que quien escribe este texto es de principios de la segunda mitad del siglo pasado–, como la indagación acerca de cuál ha sido la razón que ha llevado a reconocer a la víctima de violencia de género como sujeto titular del derecho a una RAI, así como la razonable equiparación que puede realizarse con la mujer víctima de trata con objeto de explotación sexual.

Especial atención debe ponerse, por otra parte, a la incorporación de la perspectiva de género en la interpretación de la norma. Incorporación que no resulta caprichosa, sino que, como justifica la sentencia, obedece al mandato legal contenido en el [artículo 4 de la LO 3/2007](#) y que, poco a poco, se va abriendo paso en las decisiones de los órganos judiciales (en el caso de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, a partir de su [Sentencia de 21 de diciembre de 2009, rec. 201/2009](#)). En este sentido, una cierta similitud puede apreciarse entre la sentencia comentada y la dictada por el Tribunal Supremo en 2020 ([Sentencia 908/2020, de 14 de octubre](#)) respecto al derecho de la pensión de viudedad en caso de parejas de hecho reconocido en el [artículo 174.3 de la Ley general de la Seguridad Social de 1994](#), y que requería la convivencia con el causante en el momento de su fallecimiento. Según esta sentencia:

La interpretación con perspectiva de género conduce a interpretar el artículo 174.3 LGSS de 1994 (actual artículo 221 LGSS de 2015) en el sentido de que, si cumple todos los demás requisitos, la mujer que, por razón de violencia de género, no estaba ya unida ni convivía con el causante en el momento de su fallecimiento tiene derecho a la pensión de viudedad de parejas de hecho.

Resultaría, por consiguiente, deseable que las Administraciones públicas comenzasen a tener presente igualmente este criterio en la adopción de sus decisiones, habida cuenta, además, de que el [artículo 15 de la LO 3/2007](#) realiza un especial llamamiento a que las Administraciones públicas incorporen el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres como criterio informador, con carácter transversal, en sus actuaciones.

Finalmente, interesa referirse al modo en que la sentencia resuelve el problema de la acreditación de la condición de víctima de trata con finalidad de explotación sexual. Argumenta la sentencia que, ante la inexistencia de normas legales o reglamentarias o de criterios administrativos para acreditar la situación de violencia de género a los efectos del acceso a la RAI, cabe entender acreditada la condición de víctima de trata, para los fines de explotación sexual, por el hecho de que la solicitante aparecía como víctima de trata en un procedimiento judicial, en el que constaba informe oficial de la policía en el que se la reconocía como tal.

No se tiene en cuenta, sin embargo, que pocos meses antes de dictarse sentencia –y por ello, sin duda, no aplicable al caso enjuiciado– se ordenó, por [Resolución de 7 de julio de 2022](#), la publicación del Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 27 de mayo de 2022 (BOE de 13 de julio) que se refiere, precisamente, a la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual. Este acuerdo tiene por objetivo favorecer una identificación proactiva de las víctimas de trata de seres humanos exclusivamente con fines de explotación sexual (apdo. primero). Ello supone que, junto a las identificaciones de víctimas de trata realizadas por policía o agentes fronterizos, se posibilite una identificación preventiva y no solamente reactiva o *post hoc*, normalmente vinculada a la necesidad de establecer la identidad de las víctimas para los procesos penales o migratorios. Conviene destacar que el procedimiento de acreditación contemplado en el apartado cuarto de este acuerdo no impide la acreditación de condición de víctima de trata con fines de explotación sexual por otros medios, sino que exonera, a quien obtenga la acreditación administrativa siguiendo las previsiones de esta norma, de tener que aportar ningún otro título para acreditar las situaciones de trata que le permita el ejercicio de los derechos y el acceso a recursos y servicios reconocidos por la normativa estatal vigente (apdo. tercero).

Esta norma desarrolla el [artículo 47 del RDL 6/2022, de 29 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de Respuesta a las Consecuencias Económicas y Sociales de la Guerra en Ucrania, cuya finalidad no es otra que proteger de las consecuencias económicas y sociales de la guerra a los trabajadores y sectores vulnerables, sin olvidar a otros colectivos especialmente vulnerables, entre los que se encuentra el integrado por víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual en el marco de la crisis humanitaria provocada por la guerra. Para la consecución de este objetivo, la norma –adoptada en un contexto propicio para el aumento de la trata de mujeres con objeto de explotación sexual, pero sin limitarse a las situaciones de trata favorecidas por el mismo– plantea la necesidad de delimitar la condición de víctima de trata de seres humanos o

explotación sexual disponiendo que la misma podrá acreditarse «a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las Administraciones públicas competentes en la materia».

Por último, conviene abordar dos posibles objeciones a la conclusión alcanzada por la sentencia. En primer término, por cuanto esta última norma citada, el [RDL 6/2022](#), no incorpora, en el [artículo 47.2](#), una referencia expresa a la RAI, cuando dispone que la referida acreditación «dará acceso a los derechos de información y derivación a recursos asistenciales establecidos en la normativa estatal y en el artículo 12 del Convenio de Varsovia, y, en caso de cumplir el resto de requisitos, al ingreso mínimo vital». Podría, en efecto, esgrimirse que el legislador no ha considerado necesario o conveniente incluir a las víctimas de trata con fines de explotación sexual entre quienes puedan beneficiarse de la RAI, pues pudiendo haber precisado expresamente su inclusión en esta norma, no lo hizo cuando tuvo oportunidad para ello.

En segundo lugar, por cuanto si bien el [artículo 59 bis de la LO 4/2000](#) excluye de su ámbito, dejando fuera de su protección, a quienes no revistan la condición de ciudadana extranjera en situación irregular, la [Ley 19/2021](#), por la que se establece el IMV, incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a las víctimas de trata con residencia legal y efectiva en España, dispensando del requisito de haberla ostentado de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud a las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual ([art. 10.1 a](#)).

En todo caso, desde mi punto de vista, los argumentos esgrimidos en la sentencia resultan lo suficientemente sólidos como para compartir su fallo, sin que una falta de intervención legislativa expresa, o el hecho de que pudieran existir otros mecanismos de protección de quienes se encuentran en situación de trata con fines de explotación sexual, justifiquen, por sí solos, la exclusión de la protección ofrecida por la RAI regulada en el [RD 1369/2006](#).