33/2008

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativas

Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición

Pedro Brufao Curiel

FUNDACIÓN
alternativas

Pedro Brufao Curiel

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense, es catedrático EU interino de la Universidad de Extremadura y doctor en Derecho administrativo por la Universidad Carlos III de Madrid (2002). Cursó estudios de Derecho comunitario en el College of North West London (Reino Unido), y es Master of Laws por la Tulane University Law School de Nueva Orleans (EE UU), becado por la Fulbright Commission.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Pedro Brufao Curiel

ISBN: 978-84-96653-97-9

Depósito Legal: M-2628-2008

Índice

1 Introducción **5**

2 Prostitución y derechos humanos **9**

3 Datos actuales de la prostitución **11**

4 Marco legal de la prostitución **15**
4.1 Normativa internacional 15
4.2 Legislación nacional 20
4.3 Régimen jurídico de la prostitución en otros países 25

5 Respuestas a la prostitución. El papel de sus protagonistas **28**

6 El informe sobre prostitución de las Cortes Generales **32**

7 Propuestas **37**

8 Conclusiones **40**

9 Bibliografía **41**

10 Índice de Tablas **44**

Lista de siglas

ANELA	Asociación Nacional de Empresarios de Locales de Alterne
APRAMP	Asociación para la Prevención y Reinserción de la Mujer Prostituida
LO	Ley Orgánica
ONU	Organización de Naciones Unidas
ROPP	Red de Organizaciones y Proyectos de Prostitución
UE	Unión Europea

1

Introducción

El debate sobre qué hacer con el fenómeno de la prostitución vuelve con fuerza en los últimos años, principalmente acerca del papel de las afectadas, de los diferentes agentes sociales, de quienes se benefician económicamente y de las Administraciones y autoridades públicas. Tradicionalmente, el punto de vista público se ha visto muy influido por las evidentes cuestiones de igualdad de sexos, de moralidad y de legitimidad para regular esta actividad.

Las "soluciones" han oscilado históricamente desde la abolición hasta la legalización, pasando por su reglamentación, a lo que se une la mera negación del problema ante la sociedad. En la misma Unión Europea (UE) nos encontramos con muy diferentes respuestas, como la legalización vigente en Holanda y la penalización del cliente de Suecia. Todas estas posturas se ven muy cuestionadas en los últimos años, dado el poder creciente de las mafias que controlan la llegada de inmigrantes ilegales.

En la actualidad, constatado el fracaso de la mera persecución penal de la actividad proxeneta, el debate tiende a la consideración o no de la existencia de relaciones laborales entre el proxeneta y la prostituta, y el tipo de relación jurídica, en su caso, con el cliente, a lo que se unen los problemas sanitarios y de pensiones y tributación, junto con los de inmigración, bienestar social y marginación. Por otro lado, hay quienes defienden que la existencia de la prostitución es, en su casi totalidad, parte de un ejercicio de violencia y discriminación. El ingreso de nuevos países en la UE y el tráfico ilegal de personas dentro de nuestras fronteras conformarán, con nuevos límites, el tratamiento de este fenómeno.

España no se sitúa al margen de este problema; es más, es uno de los destinos preferidos del turismo sexual y en nuestro territorio operan numerosas mafias dedicadas a esta actividad. A este debate se ha sumado la actividad normativa de algunas Administraciones públicas, locales y autonómicas, que en el ámbito de sus competencias regulan diferentes aspectos del fenómeno de la prostitución. De especial importancia para el estudio de la prostitución es el Informe de la ponencia sobre la prostitución en nuestro país, elaborado por la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades de

las Cortes Generales, aprobado el 13 de marzo de 2007. Esta ponencia ha resuelto, por una amplia mayoría (37 votos a favor y tres votos en contra), rechazar la regulación de la prostitución. Este informe recoge la participación de diferentes expertos, de los cuales 36 se mostraron en contra de regular y nueve a favor. Es obvio que este informe marcará la actividad legal en los próximos años.

Hay que decir que este debate y tensión entre los partidarios de su abolición, reglamentación y legalización no es nada nuevo, pues es prolija en nuestra Historia la sucesión de cada uno de estos puntos de vista[1]. Tradicionalmente, sólo se tenían en cuenta aspectos morales y sanitarios, quedando en un plano olvidado la situación de los derechos fundamentales de la mujer o niña prostituida. El debate contemporáneo, por el contrario, coloca en primer plano si quien se prostituye realiza una actividad bajo el ejercicio de la violencia, vulnerándose sus derechos fundamentales, o si la prostitución es equiparable a una actividad profesional como las demás.

Hasta hace relativamente poco, el mundo de la prostitución se caracterizaba por su opacidad y marginalidad. Es después de la II Guerra Mundial cuando se establecen los pilares del régimen jurídico vigente en la mayor parte de países, gracias a la aprobación en 1949, por parte de la ONU, de la Convención por la Supresión del Tráfico de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, texto normativo que cuenta, entre otros, con antecedentes en la Convención de París para la Supresión de la Trata de Blancas, de 1910.

En los últimos treinta años, sin embargo, gracias a la asociación de prostitutas y a la celebración de diferentes tipos de reuniones y congresos donde se exponen sus problemas y reivindicaciones, se empiezan a formular las bases del debate actual sobre qué tipo de tratamiento legal ha de recibir la prostitución de parte de los poderes públicos[2]. Los antecedentes más importantes tuvieron lugar en los Estados Unidos de América, con asociaciones como WHO *(Whores, Housewifes and Others)* y centros como COYOTE *(National Task Force on Prostitution),* no sin problemas, pues se llegó incluso al asesinato de prostitutas que intentaban organizarse. Su trabajo, a principios de los años setenta del siglo XX, tuvo sus frutos oficiales una década más tarde en Europa gracias a la labor de organizaciones de prostitutas, como la holandesa *De Rode Draad* (El Hilo Rojo), mediante el apoyo de instituciones europeas o internacionales, consolidándose en España gracias a las libertades públicas constitucionales y a la fuerza del movimiento feminista, mediante la creación de diversas asociaciones y proyectos que tratan el mundo de la prostitución, como el Proyecto Esperanza, la APRAMP (Asociación para la Prevención y Reinserción de la Mujer Prostituida), Hetaira y la ROPP (Red de Organizaciones y Proyectos de Prostitución), y, por otra parte, debido a la intensa campaña que, por la legalización de sus locales, llevan a cabo, desde hace años, los "empresarios" de bares de alterne y prostíbulos, ofreciendo una imagen de querer "normalizar" y "dar naturalidad" a su negocio. La principal organización española es la ANELA (Asociación Nacional de Empresarios de Locales de Alterne), con sede en Valencia[3].

1 Maqueda Abreu, 2006.

2 Pheterson, 1992.

3 Sobre esta asociación, puede consultarse, desde un punto de vista crítico, pues allí se expone la vinculación de esta asociación con la extrema derecha y organizaciones xenófobas, la obra de Antonio Salas (Salas, 2005).

Un ejemplo del paulatino desarrollo de la respuesta de las instituciones a grandes eventos sería la celebración en el Parlamento Europeo, en 1986, de la segunda edición del Congreso Mundial de Putas, cuya primera edición se llevó a cabo en Holanda en 1985. Asimismo, es en Europa donde el debate internacional ha continuado con gran intensidad en los últimos años.

Como muestra tenemos la actividad del Consejo de Europa, cuyas Recomendaciones de 1997[4] y 2000[5] contienen numerosas indicaciones, de toda índole, para los Estados. En estos trabajos se incluye todo el *iter* del fenómeno de la prostitución, como la captación o el reclutamiento de mujeres (incluso con su consentimiento), su transporte (especialmente el transfronterizo) y su explotación propiamente dicha. Asimismo, se hace especial hincapié en el papel de la "víctima", con evidente protagonismo del "consentimiento" (libre o no) de quien se prostituye, consentimiento que ha constituido, y constituye, uno de los puntos principales del objeto de este informe. La Unión Europea trabaja activamente en este campo[6], con medidas policiales (especialmente contra la prostitución infantil), sociales y de apoyo a las víctimas, de empleo o de coordinación gubernamental, entre otras.

Como muestra, tenemos la llamada Resolución Hedy D'Ancona, del Parlamento Europeo, sobre la violencia contra las mujeres[7]:

"Considerando la existencia de la prostitución, el Parlamento llama a las autoridades nacionales de los Estados miembros a dar los necesarios pasos legales para:

a) Descriminalizar el ejercicio de esta profesión.

b) Garantizar a las prostitutas los derechos de que gozan los demás ciudadanos.

c) Proteger la independencia, salud y seguridad de quienes ejercen la prostitución.

d) Reforzar las medidas que podrían tomarse contra los responsables de coacción o violencia hacia las prostitutas.

e) Apoyar a los grupos de autoayuda de las prostitutas y exigir a las autoridades policiales y judiciales que aporten mayor protección a las prostitutas que quieran presentar denuncias."

Al hilo del crecimiento de las actividades de difusión de estas organizaciones y de las sucesivas reformas legales –principalmente del Código Penal y, en menor medida, de la actividad de las Administraciones locales y autonómicas–, en los últimos años se debate con intensidad su régimen jurídico, tanto en los foros políticos como en los medios de comunicación social.

4 Consejo de Europa, 1997.
5 Consejo de Europa, 2000 e Instituto de la Mujer, 2002.
6 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual [COM (96) 567 final] y [COM (98) 726], junto con varios programas comunitarios: DAPHNE, STOP, etc.
7 Parlamento Europeo, 1986.

A grandes rasgos, como quedó expuesto más arriba, la respuesta que puede dar el poder público ante la prostitución se encuadra en alguno de estos tres sistemas: la prohibición, la reglamentación o la legalización. Estas tres respuestas se han sucedido en mayor o menor grado, en la mayor parte de los países, a lo largo de la Historia[8].

La primera de ellas supone que esta actividad carece de toda legitimación legal, moral y social, siendo perseguida por el poder público con vistas a su desaparición, dada la violación de los derechos de la persona que supone. Equipara, por tanto, prostitución, tráfico y explotación sexual. Es la que ha dominado en el mundo occidental en las últimas décadas; la Convención de la ONU de 1949, que hizo desaparecer los prostíbulos de un gran número de países, es un buen ejemplo de ella. Esta Convención fue ratificada por España[9] en 1962. En esta línea, pero con otro enfoque distinto al tradicional, se encuentra Suecia, que no criminaliza a la prostituta sino al cliente.

El punto de vista de la reglamentación entiende que el Estado es quien ha de defender los intereses generales, poniendo al margen a las prostitutas, con el fin de garantizar la salud y el orden públicos, controlando la actividad de éstas desde el punto de vista sanitario y de localización de burdeles o "zonificación" de calles donde pueden esperar clientes. Es lo que desde hace unos años realizan algunos ayuntamientos y comunidades autónomas en España, generalmente con vistas a calmar las protestas vecinales.

La legalización se centra en el libre consentimiento y la autodeterminación de la persona que se prostituye, la cual decide por propia voluntad ofrecer servicios sexuales, calificándolo como un trabajo cualquiera, que, por tanto, ha de contar con las mismas obligaciones fiscales y los mismos derechos laborales y sociales: seguro de paro, enfermedad, tributos, etc. Como ejemplo actual tenemos el caso de Holanda. Esto supone grandes cambios normativos y sociales, pues el proxeneta pasa a ser empresario, la prostituta trabajadora sexual y el prostituidor se transforma en cliente.

En la mayoría de los países se combinan el prohibicionismo y el reglamentismo, pero, sin embargo, al no perseguirla directamente, se deja a la prostituta al margen de la ley, condenando las diferentes formas de proxenetismo.

Existe una amplísima bibliografía de estudios de todo tipo (legislativos, sociales, económicos, ensayo, históricos, periodísticos de investigación, internacionales y locales) sobre la prostitución, que se incorpora en este estudio a medida que se expongan sus resultados. Nos remitimos a ella para ahondar más en su comprensión[10].

8 Guareña, 2003 y Bruquetas, 2006.

9 Núñez Díaz-Balart, 2003.

10 Junta de Extremadura, 2005.

2

Prostitución y derechos humanos

Como es sabido, la situación de marginalidad de quienes se dedican a la prostitución conlleva la violación de numerosos derechos fundamentales. Expondremos, a continuación, un resumen de las principales discriminaciones que sufren las prostitutas, que se agravan si se trata de menores, extranjeras, de otras razas distintas a la blanca, pertenecientes a minorías étnicas o con algún tipo de minusvalía[11]:

1. Derecho a la vida, a la libertad sexual y a la integridad física: el asesinato de prostitutas no es infrecuente, ya sea cometido por mafias, clientes o policías corruptos. Las asociaciones de prostitutas denuncian que la sociedad considera estos asesinatos, por lo general, como menos ofensivos, siendo muy raras las sentencias condenatorias de sus responsables. A su vez, son raras las ocasiones en que se denuncian torturas, violaciones o malos tratos; por otra parte, las prostitutas son, a veces, obligadas a consumir drogas o alcohol, o a mantener relaciones sexuales sin preservativo o con las mínimas condiciones higiénicas. Los casos de suicidio y de estrés postraumático son muy elevados.

2. Derecho a la libertad y a la seguridad personal: tanto por obra de las numerosas reglamentaciones sobre estancias en la vía pública o en locales cerrados, lo que las hace objeto de detenciones y arrestos arbitrarios en cuanto incumplen estas normas que afectan a la "visibilidad" de la prostitución. Los exámenes médicos obligatorios suelen negar la capacidad de elección de médico e institución sanitaria, y los registros y archivos administrativos suelen considerarse como antecedentes penales, lo que impide que las prostitutas puedan salir con facilidad del círculo de marginación. A ello se une, en algunos países, la exigencia de certificados de buena conducta para las prostitutas que deseen abordar una nueva vida.

3. Derecho a la imparcialidad y a la objetividad de los poderes públicos: con frecuencia, son multadas por incumplimiento de reglamentos de orden público, mientras que suelen ser

11 Pheterson, 1992:165 y ss.

objeto de abusos por miembros corruptos de cuerpos policiales. Su situación de marginalidad y de ilegalidad hace que sean muy escasas e infructuosas las denuncias que interponen, algo especialmente habitual en el caso de las extranjeras –la gran mayoría de las mujeres que se prostituyen–, que corren el riesgo de ser devueltas a sus países de origen.

4. Derecho a la familia y a la intimidad personal y familiar: la normativa contra el proxenetismo se aplica, en ocasiones, contra todo aquel que viva de las ganancias de las prostitutas, lo que atenta contra la familia que vive con la prostituta.

5. Libertad de expresión: en numerosos países no pueden expresar libremente sus ideas, ni a título personal ni como asociadas. Asimismo, su testimonio, vital para acabar con las mafias, no suele ser válido en la práctica judicial de muchos países.

6. Libertad de reunión y de asociación: existen numerosas cortapisas a que se organicen y puedan defender sus derechos, dada la situación de marginalidad.

7. Derecho a casarse y a formar una familia: se les niega, a menudo, el derecho a casarse, pues el marido es considerado como proxeneta. A su vez, se les niega el derecho a no casarse, pues son numerosos los casos de matrimonios en fraude de ley entre extranjeras y nacionales del país de destino, así como la patria potestad y la custodia de los hijos, cuando no son consideradas aptas para cuidar su propia familia.

8. Derecho a la propiedad privada: dada la ilegalidad en que se encuentran, sus bienes les son confiscados, lo que las coloca en una situación clara de indefensión, sobre todo si necesitan independencia económica para dejar la prostitución.

9. Derecho al libre tránsito: se les impide este derecho mediante el confinamiento en "casas cerradas" o en municipios o territorios de los que no pueden salir sin autorización expresa. Como cuentan con antecedentes en los archivos administrativos, se les suele denegar el pasaporte, lo que las empuja a las redes clandestinas de emigración.

10. Prohibición de esclavitud o trabajo forzado: la casi totalidad de las prostitutas lo son en contra de su voluntad y, en los casos de prostitución voluntaria en condiciones forzadas, se les impide elegir cliente y una justa participación en el beneficio económico. La prostitución es la versión actual de lo que se ha denominado "la esclavitud más antigua del mundo".

3

Datos actuales de la prostitución

Dada su actual situación al margen de la ley, es muy difícil asegurar unas cifras sobre el número de personas que se prostituyen en España. El número de mujeres prostituidas está, según diversas fuentes, entre 300.000 y 400.000[12], otras fuentes hablan de 500.000[13] e incluso llegan a considerar las 600.000[14]. En nuestro país, existen unas 11.000 plazas hoteleras, como clubes y moteles de carretera, dedicadas a la prostitución. No sorprende que el Parlamento Europeo expresara que: "lamenta la falta de datos fiables sobre el fenómeno de la trata en Europa y el hecho de que ni la Comisión ni la Europol ni ningún otro órgano de la UE hayan podido publicar cifras precisas acerca de la magnitud de la trata de personas en la UE, y lamenta especialmente la falta de datos sobre grupos más vulnerables, como las mujeres y los niños, así como la falta de medidas eficaces para afrontar los problemas"[15].

La consulta de anuncios por palabras en la prensa nos puede dar una idea del volumen de esta actividad. Según un estudio de la revista económica *Capital,* más del 60% de los anuncios clasificados son de prostitución, lo que reporta a la prensa nacional unos 40 millones de euros anuales[16], entre el 5% y el 10% de la facturación anual de cada periódico. A la cabeza se sitúa *El País,* con más de 5 millones de euros al año gracias a 800-900 anuncios diarios de este tipo. *El Mundo* también publica unos 800 al día, *El Periódico* alrededor de 600, *La Vanguardia* unos 500, *ABC* cerca de 400 y *La Razón,* 250. El diario gratuito *20 Minutos* ha rechazado publicar este tipo de anuncios. Los principales diarios nacionales anunciaron que seguirían publicándolos, según nota de la Agencia EFE de 17 de abril de 2007. El diario *El Mundo* se mostraba muy crítico con la idea de suprimir estos anuncios, según su editorial del 26 de febrero de 2007.

12 Pisano, 2005:255 y ss. La Asociación Nacional de Empresarios de Locales de Alterne (ANELA) da una cifra, en su página web (www.anela.cc) de 400.000 prostitutas.
13 Junta de Extremadura, 2005.
14 Cadena SER, 2005.
15 Parlamento Europeo, 2004:7.
16 Revista *Capital,* abril de 2007.

De acuerdo con un informe de una de las principales entidades que se dedican a la protección de la mujer prostituida, APRAMP[17], unas 300.000 mujeres son objeto de la prostitución[18]. Alrededor de un 20% de las prostitutas realiza su labor en la calle, mientras que el resto lo hace en alguno de los más de 3.600 clubes, casas o burdeles que se cree que existen en España, cuyo número ha crecido en los últimos años[19]. Se calcula que la prostitución mueve en nuestro país unos 18.000 millones de euros al año. Se ha dicho que "considerando que cada persona que ejerce la prostitución gana una media de 123 euros diarios –cerca de 3.700 euros si trabaja 30 días al mes–, los números del sector apuntan a un movimiento de unos 18.000 millones anuales (50 millones de euros al día de media), teniendo en cuenta exclusivamente las transacciones económicas a cambio de prestaciones sexuales. La suma se vería incrementada si, además, se considerara el movimiento de capital que legalmente generan los clubes, así como los salarios, proveedores, servicios o alquileres de estos"[20]. Cada prostituta deja unos ingresos de 45.000 euros anuales, mientras que el gasto medio en los 15 millones de varones potenciales clientes sería de 100 euros al mes.

Si se legalizara esta actividad, de acuerdo con el ex jefe de prensa de ANELA –la "patronal" de burdeles y clubes de alterne–, la Agencia Tributaria podría recaudar 2.880 millones de euros al año. Para la Tesorería de la Seguridad Social, si el cálculo se realizara con la cuota oficial vigente en 2005 para los empleados por cuenta propia –234 euros al mes–, la Tesorería ingresaría anualmente 1.124 millones de euros, estimando la existencia de 400.000 prostitutas, lo cual equivale a "casi una décima parte del superávit obtenido en 2006 por la Seguridad Social (que ascendió a 11.681 millones)"[21].

Debido a los fenómenos migratorios y a la ampliación de la Unión Europea al este, se estima que el 85% de las mujeres y niñas prostituidas en España son extranjeras, casi todas inmigrantes ilegales oriundas de países empobrecidos[22]. Por tanto, las alternativas que se ofrezcan a la situación actual han de tener en cuenta el tratamiento que las normas de extranjería den a estas personas. Hablamos de mujeres y niñas, porque, salvo una pequeña minoría (alrededor de un 7%) de transexuales, travestis y hombres, son éstas quienes se prostituyen, mientras que la casi totalidad de los clientes son hombres. A su vez, la mayoría de quienes ejercen la captación de mujeres y el proxenetismo son hombres, pero no es modesto el porcentaje de mujeres, generalmente antiguas prostitutas, que se dedican a esta actividad.

Por lo tanto, independientemente de cada situación concreta, se habla de que el fenómeno de la prostitución es el resultado de una clásica situación de discriminación sexual y de violencia ejercida contra el sexo femenino o contra minorías sexuales por parte del varón, quien forma, casi en exclusiva, la "demanda sexual", gracias a la "oferta" de un servicio que prestan las mujeres casi en exclusiva.

17 APRAMP, 2005.

18 APRAMP, 2005:10.

19 Resulta de gran interés el informe llevado a cabo por la Guardia Civil sobre trata de seres humanos, por sus estadísticas e información sobre número de actuaciones, organizaciones desarticuladas, detenidos, etc. Las prostitutas se califican como "víctimas de prostitución" (Guardia Civil, 2005:11).

20 *El Economista,* 17 de abril de 2007.

21 Cantarero, 2007.

22 APRAMP, 2005:44.

Debido a los grandes cambios sociales que España ha experimentado en las últimas décadas, en una sola generación la prostitución ha cambiado profundamente sus características[23] (Tabla 1). La prostitución "clásica", hasta mediados de los años ochenta del siglo XX, era ejercida por mujeres españolas en la zona donde vivían. A finales de esa década, se incorporan mujeres drogodependientes, lo que provoca una mayor marginación de las prostitutas y el sometimiento a mafias masculinas muy violentas. A principios de la década de los noventa se incorporan inmigrantes hispanoamericanas, generalmente en burdeles de carretera, a las que se suman, pocos años más tarde, inmigrantes africanas, objeto de la trata de organizaciones criminales que se encargan de su captación, transporte y explotación. A finales de esta década comienza la prostitución en la calle de mujeres del este de Europa.

Tabla 1. Cambios fundamentales producidos desde 1996/97
Disminución de la edad de las mujeres prostituidas.
Incremento de las mujeres extranjeras que ejercen la prostitución.
Modernización de los locales dedicados a la prostitución.
Invisibilidad de los lugares donde se ejerce la prostitución, aislamiento de las mujeres prostituidas y dificultad de acceso a ellas.
Diversificación de tipologías y del lugar de origen de las mujeres prostituidas.
Incremento de la presencia de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual.
Incremento de la movilidad geográfica de las mujeres.
Aumento de la dependencia de las mujeres de las figuras masculinas, cada vez más complejas: el chulo clásico –mantenido y con una relación afectiva–, el proxeneta, y, el dueño de locales-empresario.
Incremento y transformación de la demanda como ocio comercial.

Fuente: Elaboración propia.

La prostitución en burdeles es la que alcanza los porcentajes más elevados, siendo minoritaria la que tiene lugar en el parque o la calle. Es protagonizada por mujeres extranjeras –que desconocen el idioma, las costumbres y la geografía española– y cuenta además con el hecho de que suelen permanecer 21 días en un club, aprovechándose los días de la regla para trasladarlas a otras localidades con el fin de que no baje la rentabilidad y que aumente su aislamiento. Más de la mitad de la prostitución actual está en manos de mafias rumanas, a las que siguen organizaciones criminales rusas, búlgaras y ucranianas. Todas ellas copan también la prostitución infantil en España. A la prostitución con origen en los países del este de Europa le sigue en importancia la iberoamericana, especialmente brasileña, paraguaya y colombiana. Existen también redes nigerianas y asiáticas que mantienen una actividad menor[24]. También hay que hablar de quienes hacen posible el sometimiento de mujeres bajo la prostitución, el cliente o "prostituidor"; hablamos en masculino, pues son varones quienes, casi en exclusiva, crean la demanda, ya sea de prostitución femenina, masculina, transexual o travesti[25].

23 Martín Torpedo, 2006:11.

24 Intervención de la Unidad contra Redes de Inmigración Ilegal de la Policía Nacional, en "Ponencia para el estudio de la situación actual de la prostitución". Sesión de 4 de julio de 2006 por la tarde. Congreso de los Diputados, pág. 4 y ss.

25 Moreno Mengíbar y Vázquez García, 2004.

El porcentaje de varones entre 18 y 49 años que han comprado prostitución en nuestro país fue del 26% en el año 2003, siendo las Islas Baleares la comunidad autónoma con un mayor porcentaje (el 40%) y Cantabria la que cuenta con el menor (el 17%)[26]. Otros informes indican que cada día un millón y medio de varones compran prostitución, mientras que entre el 40% y el 70% de los varones españoles ha sido prostituidor alguna vez, estando casados tres de cada cuatro de ellos. El perfil social de este tipo de varón es muy variado, aunque puede resumirse en estos grupos[27]:

a) Prostitución en la calle: de mediana edad, obreros y con pocos estudios; jubilados; hombres casados de mediana edad.

b) En pisos y burdeles: varones de clase media y alta, de todas las profesiones, que demandan servicios especiales.

Junto con estas formas "tradicionales", han surgido nuevos modelos, como el turismo sexual, los servicios de acompañantes o la prostitución vía Internet.

26 Datos obtenidos del informe de APRAMP (2005), que cita datos del Instituto Nacional de Estadística: "Encuesta de salud y hábitos sexuales 2003".

27 Martín Torpedo, 2006.

4

Marco legal de la prostitución

4.1 Normativa internacional

El Derecho internacional se ha preocupado por la prostitución, especialmente a partir del siglo XX. En la actualidad, como ya hemos citado más arriba, cabe destacar la Convención de la ONU de 1949, de carácter netamente abolicionista y que supuso el cierre de burdeles en numerosos países[28]. En el ámbito del Consejo de Europa, se aprobó el Convenio para la Acción contra la Trata de Seres Humanos, adoptado por el Comité de Ministros el 3 de mayo de 2005. Dado que la prostitución es ejercida frecuentemente bajo la acción de redes transnacionales de crimen organizado, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecha en Nueva York el 15 de noviembre de 2000, cuyo llamado Protocolo de Palermo[29] establece una serie de importantes consideraciones al respecto, definiendo diversos conceptos:

a) "Trata de personas": la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza o a otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

b) "Consentimiento de la víctima": no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a alguno de los medios que acabamos de describir.

28 En España fueron abolidos en virtud del Decreto Ley de 3 de marzo de 1956, sobre cierre de mancebías y casas de tolerancia. La reforma del Código Penal de 1963 tuvo su causa en este Convenio Internacional (Orts Berenguer, 2002).

29 Ratificado por España mediante instrumento de 21 de febrero de 2003 (BOE 11/12/2003).

c) "Prostitución infantil": por "niño" se entenderá a todo menor de 18 años. La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas", incluso cuando no se recurra a algunos de los medios que hemos descrito más arriba.

Dado el flujo de prostitutas a través de las fronteras y el hecho de que en los países occidentales quienes se prostituyen son, en su gran mayoría, ciudadanos de terceros países, ha sido necesario vincular tráfico ilícito de migrantes con prostitución y adoptar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire[30], que complementa también la Convención del año 2000 contra el tráfico organizado de personas. Respecto a esta cuestión, destacamos qué entiende el Derecho internacional por los siguientes términos:

a) "Tráfico ilícito de migrantes": la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte de la Convención, del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

b) "Entrada ilegal": el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor.

Estos dos Protocolos se complementan, pues el primero trata de proteger los derechos humanos de las víctimas y el segundo pretende la defensa de los intereses del Estado en cuanto se ven vulneradas sus fronteras.

Como se ha dicho[31], "en el delito de trata de personas, el sujeto pasivo es la persona, porque, más allá de una cuestión de inmigración irregular, supone una grave vulneración de derechos humanos: a la vida; a la integridad física y psíquica; al derecho a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes; a la libertad; y a la seguridad de no ser sometido a la esclavitud en ninguna de sus formas. La trata supone una transacción con la persona, entendida como un objeto (la persona es el objeto de la transacción), que exige, además de un movimiento –que puede ser lícito o ilícito–, unos fines de explotación de las personas víctimas de la trata, explotación que puede ser sexual, laboral, esclavitud, servidumbre o extracción de órganos.

Así, no todo cruce de fronteras es trata ni toda trata conlleva un cruce de fronteras, lícito o ilícito. Por ejemplo, puede existir un delito de trata, sin que exista cruce de fronteras, si la captación de mujeres o niñas se lleva a cabo, por ejemplo, en Galicia y su explotación sexual se desarrolla en cualquier otra ciudad de España o, en caso de existir un cruce de fronteras, éste puede ser legal si se introducen mujeres en España con la documentación en regla y, una vez dentro del país, se las fuerza a prostituirse o a trabajar en condiciones análogas a la esclavitud. En ambos supuestos estamos ante un delito de trata sin que se haya producido una entrada ilícita.

Para proteger a la víctima de trata, se debe evitar que recaiga sobre ella la carga de la prueba, independientemente de que exista consentimiento o no, dado que es víctima de una viola-

30 Ratificado por España mediante instrumento de 21 de febrero de 2003 (BOE 10/12/2003).

31 Guerrero, s.f.

ción de los derechos humanos. Frente a esto, nos encontramos con que el tráfico de personas no es reconocido como una violación de los derechos humanos, pero sí como una violación a las leyes migratorias que comprende la participación voluntaria de inmigrantes con el fin de obtener la entrada o admisión ilegal o irregular a otro país, todo ello favorecido por la globalización económica[32].

El consentimiento por parte de la víctima no puede considerarse válido, porque no es posible aceptar el consentimiento a la esclavitud, de la misma forma que no son válidos contratos en los que una persona renuncie a sus derechos humanos.

A tenor de lo dicho, se incurre en un error cuando se utilizan indistintamente los términos trata y tráfico, no pudiéndose olvidar que las personas objeto de tráfico son mayoritariamente hombres y, sin embargo, las personas objeto de trata son mayoritariamente mujeres y niñas, sobre todo en la trata con fines de explotación sexual... Así, las víctimas deben ser protegidas y reparadas ante tal violación de derechos humanos, por lo que es necesario que las víctimas de trata sean identificadas de forma correcta y cuanto antes para aplicarles las medidas adecuadas, que no son las mismas que para las víctimas de inmigración ilegal".

La vinculación entre trata y legalización de la prostitución se puede ilustrar con los siguientes datos[33]: según un estudio sobre el tráfico de personas en 137 países de destino, entre los diez de ellos con incidencia "muy alta", tres contaban con regímenes jurídicos que habían legalizado la prostitución: Alemania, Grecia y Holanda. En los países de tendencia "alta" se encontraban España y Francia, que cuentan con una normativa más permisiva y una gran industria organizada en torno a la prostitución[34].

Existe, asimismo, el Protocolo Opcional a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 25 de mayo de 2000, que va más allá del Protocolo de Palermo, ya que incluye delitos que no tienen carácter transnacional y en los que no están involucradas organizaciones delictivas, y cubre, además, la transferencia de órganos humanos y la adopción ilegal. Queda por ratificar por parte del Reino de España el Convenio nº 197 del Consejo de Europa, de 16 de mayo de 2005, hecho en Varsovia, contra la trata de seres humanos.

La actividad de la Unión Europea en este ámbito ha sido abundante y destacan las siguientes medidas:

a) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo artículo 5.3 prohíbe "la trata de seres humanos".

b) La Declaración de Bruselas relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos, adoptada el 20 de septiembre de 2002 en la Conferencia Europea sobre la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos.

32 Outshoorn, 2004.
33 Vigil y Vicente, 2006.
34 Serra Cristóbal *et al.,* 2007.

c) La Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.

d) La Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil.

e) 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.

f) Las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, en las que se insta a luchar contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y se subraya la necesidad de prevenir todas las formas de trata de seres humanos.

g) La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones[35]. En la Unión Europea existen diversos programas que financian medidas contra la prostitución: los proyectos TACIS (para Europa oriental y Asia central), CARDS (para Europa sudoriental), AENEAS (sobre proyectos de terceros países en materia de asilo y migración) y EIDHR (Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos) se utilizan para apoyar financieramente los proyectos destinados a prevenir y luchar contra la trata de seres humanos.

h) La Decisión 293/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (programa Daphne) sobre medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres.

i) La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Lucha contra la trata de seres humanos-enfoque integrado y propuestas para un plan de acción[36].

Recordamos el protagonismo del Parlamento Europeo: mediante la Resolución, de 19 de mayo de 2000, sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre nuevas medidas en el ámbito de la lucha contra la trata de mujeres, además de la Resolución del Parlamento Europeo sobre estrategias para prevenir la trata de mujeres y niños vulnerables a la explotación sexual[37], de 2004. En estas resoluciones se habla de tolerancia cero ante las situaciones de trata de personas, y de reducción de la "demanda de los compradores" (promoviendo incluso la sanción penal para los clientes que conozcan la situación obligada del sometido a prostitución), estableciéndose el objetivo de reducirla a la mitad en diez años. Para ello, propone establecer unos tipos penales comunes en la Unión Europea, que establezcan medidas diferentes según se juzguen situaciones de trata de niños, adolescentes o mujeres. Asimismo, además de la prioridad de la Europol en la lucha contra la trata

35 Comisión Europea, 2004.
36 Comisión Europea, 2005.
37 Parlamento Europeo, 2004.

de personas, propone actuaciones sobre la explotación sexual en Internet, la vinculación entre explotación laboral y sexual, la lucha contra la indiferencia y el desconocimiento social, el blanqueo de capitales y la cooperación empresarial contra el turismo sexual[38].

No obstante estas medidas, el Tribunal Europeo de Justicia, por sentencia de 20 de noviembre de 2001 –acerca de la libertad de establecimiento de personas en la UE y al hilo de los Acuerdos de Asociación de Polonia y la República Checa–, declaró que[39]:

"Los artículos 44, apartado 4, letra a), inciso i), del citado Acuerdo de asociación con la República de Polonia, y 45, apartado 4, letra a), inciso i), del citado Acuerdo de asociación con la República Checa deben ser interpretados en el sentido de que el concepto de "actividades económicas por cuenta propia" utilizado en dichas disposiciones tiene el mismo significado y alcance que el de "actividades no asalariadas" que figura en el artículo 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación).

La actividad de prostitución ejercida de manera independiente puede considerarse un servicio prestado a cambio de remuneración y, por consiguiente, está incluida en ambos conceptos.

5) Los artículos 44 del citado Acuerdo de asociación con la República de Polonia y 45 del citado Acuerdo de asociación con la República Checa deben ser interpretados en el sentido de que la prostitución forma parte de las actividades económicas ejercidas de manera independiente a las que se refieren dichas disposiciones, siempre y cuando se demuestre que el prestador del servicio la ejerce:

- sin que exista ningún vínculo de subordinación por lo que respecta a la elección de dicha actividad ni a las condiciones de trabajo y de retribución;

- bajo responsabilidad propia; y

- a cambio de una remuneración que se le paga íntegra y directamente.

Corresponde al juez nacional comprobar en cada caso, habida cuenta de las pruebas que se le presenten, si se reúnen estas condiciones."

El litigio tuvo como origen la petición de las Sras. Jany y Szepietowska, nacionales polacas, y las Sras. Padevetova, Zacalova, Hrubcinova y Überlackerova, nacionales checas, y el Staatssecretaris van Justitie (Secretario de Estado de Justicia neerlandés), en relación con la denegación de un permiso de residencia para trabajar como prostitutas por cuenta propia.

Esta sentencia nos parece criticable, pues se basa en la distinción entre prostitución voluntaria y prostitución obligada. Por las razones expuestas anteriormente y los datos de numerosos estudios sobre la prostitución, creemos que la prostitución voluntaria incurre en la invalidez del consentimiento y no se realiza una actividad económica libre, pues una de las

38 Malarek, 2005.

39 Asunto C-268-99. Mediante cuestiones prejudiciales de interpretación de dichos acuerdos de asociación, planteadas por el Secretario de Justicia de Holanda.

reglas esenciales de nuestro Derecho y sistema jurídico establece que "será nulo el consentimiento prestado por error, violencia, intimidación o dolo"[40].

En el año 2005, el Consejo Europeo de la UE publicó un Plan sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla[41], que cuenta con un detallado calendario de actuaciones para los siguientes dos años. Recientemente, la Resolución de este Parlamento de 2 de febrero de 2006 anima a luchar contra la idea de que la prostitución es equivalente a un trabajo.

Destacamos la rehabilitación social de las víctimas de la prostitución mediante la no condena de estas personas, la asistencia médica y psicológica, y la asistencia jurídica y de traductores. Especial consideración merece su protección como testigos, para lo cual se subraya el que sólo existe el derecho de residencia para las víctimas de la trata de mujeres –una vez que los traficantes han sido sometidos a juicio– en Bélgica y en Italia, y se subraya que la concesión de ese derecho de residencia en todos los Estados miembros animaría a las víctimas a declarar y a colaborar para que los delincuentes sean condenados.

4.2 Legislación nacional

Dado que España ha optado por la despenalización de la prostitución voluntaria, a la vez que deja en la indefinición legal el mundo de la prostitución, la regulación existente se basa principalmente en el Código Penal, que se caracteriza por la penalización del proxenetismo y de la prostitución infantil o con discapacitados. Dejando a un lado cuestiones doctrinales jurídico-penales, que exceden los límites de este estudio, el bien jurídico protegido es el de la libertad y/o el de la indemnidad sexual.

El actual Código Penal[42] se basa en la sanción de los actos cometidos por terceros, pero en su reforma de 1995 se redujo el número de actividades punibles, pues se despenalizó[43]:

a) el "rufianismo": vivir en todo o en parte a expensas de las personas prostituidas;

b) el "proxenetismo locativo": arrendamiento o cesión de locales para convertirlos en mancebías o burdeles;

c) la "corrupción de menores".

Los delitos de prostitución fueron reformados en 1999 y 2003, dado que ciertas formas de proxenetismo habían quedado sin sanción penal. En concreto, fue por obra de la LO 11/1999, de 30 de abril, de reforma del Código Penal; LO 11/2003, de 29 de septiembre, de

40 Código Civil, arts. 1265 y ss. Ya hemos comprobado que la casi totalidad de las prostitutas lo son en contra de su voluntad.

41 Consejo de la UE (2005).

42 Garrido Guzmán, 1992.

43 Lo cual, según la Guardia Civil, provocó el aumento de la prostitución en España. Guardia Civil, 2005:21 y Velásquez Barón, 2004.

Tabla 2. Capítulo V. De los delitos relativos a la prostitución y la corrupción de menores

Artículo 187:

1. El que induzca, promueva, favorezca o facilite la prostitución de una persona menor de edad o incapaz, será castigado con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.
2. Incurrirán en la pena de prisión indicada, en su mitad superior, y además en la de inhabilitación absoluta de seis a doce años, los que realicen los hechos prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.
3. Se impondrán las penas superiores en grado a las previstas en los apartados anteriores, en sus respectivos casos, cuando el culpable perteneciere a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades.

Artículo 188:

1. El que determine, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, a persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella, será castigado con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de 12 a 24 meses. En la misma pena incurrirá el que se lucre explotando la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de la misma.
2. Se impondrán las penas correspondientes en su mitad superior, y además la pena de inhabilitación absoluta de seis a 12 años, a los que realicen las conductas descritas en el apartado anterior prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.
3. Si las mencionadas conductas se realizaran sobre persona menor de edad o incapaz, para iniciarla o mantenerla en una situación de prostitución, se impondrá al responsable la pena superior en grado a la que corresponda según los apartados anteriores.
4. Las penas señaladas se impondrán en sus respectivos casos sin perjuicio de las que correspondan por las agresiones o abusos sexuales cometidos sobre la persona prostituida.

Artículo 189:

1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años:
   a) El que utilizare a menores de edad o a incapaces con fines o en espectáculos exhibicionistas o pornográficos, tanto públicos como privados, o para elaborar cualquier clase de material pornográfico, cualquiera que sea su soporte, o financiare cualquiera de estas actividades.
   b) El que produjere, vendiere, distribuyere, exhibiere o facilitare la producción, venta, difusión o exhibición por cualquier medio de material pornográfico en cuya elaboración hayan sido utilizados menores de edad o incapaces, o lo poseyere para estos fines, aunque el material tuviere su origen en el extranjero o fuere desconocido.
2. El que para su propio uso posea material pornográfico en cuya elaboración se hubieran utilizado menores de edad o incapaces, será castigado con la pena de tres meses a un año de prisión o con multa de seis meses a dos años.
3. Serán castigados con la pena de prisión de cuatro a ocho años los que realicen los actos previstos en el apartado 1 de este artículo cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:
   a) Cuando se utilicen a niños menores de 13 años.
   b) Cuando los hechos revistan un carácter particularmente degradante o vejatorio.
   c) Cuando los hechos revistan especial gravedad atendiendo al valor económico del material pornográfico.
   d) Cuando el material pornográfico represente a niños o a incapaces que son víctimas de violencia física o sexual.
   e) Cuando el culpable perteneciere a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades.
   f) Cuando el responsable sea ascendiente, tutor, curador, guardador, maestro o cualquier otra persona encargada, de hecho o de derecho, del menor o incapaz.
4. El que haga participar a un menor o incapaz en un comportamiento de naturaleza sexual que perjudique la evolución o desarrollo de la personalidad de éste, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año.
5. El que tuviere bajo su potestad, tutela, guarda o acogimiento a un menor de edad o incapaz y que, con conocimiento de su estado de prostitución o corrupción, no haga lo posible para impedir su continuación en tal estado, o no acuda a la autoridad competente para el mismo fin si carece de medios para la custodia del menor o incapaz, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a 12 meses.
6. El ministerio fiscal promoverá las acciones pertinentes con objeto de privar de la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar, en su caso, a la persona que incurra en alguna de las conductas descritas en el apartado anterior.
7. Será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis meses a dos años el que produjere, vendiere, distribuyere, exhibiere o facilitare por cualquier medio material pornográfico en el que no habiendo sido utilizados directamente menores o incapaces, se emplee su voz o imagen alterada o modificada.
8. En los casos previstos en los apartados anteriores, se podrán imponer las medidas previstas en el artículo 129 de este Código cuando el culpable perteneciere a una sociedad, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades.

Fuente: Código Penal.

medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros; y LO 15/2003, de 25 de noviembre, de reforma del Código Penal. Reformas que se basan en el aumento de la criminalidad que produjo esta despenalización de 1995 y en las indicaciones de múltiples instituciones, además de lo establecido en el art. 10 de la Constitución, que habla del respeto de la "dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes" y "el libre desarrollo de la personalidad". Estas reformas se debieron al crecimiento de la prostitución en España a partir de 1996 y al llamamiento internacional y europeo, en especial las Decisiones Marco de la UE de 2002 y 2003, a sancionar las distintas variedades de proxenetismo y en particular la corrupción de menores.

Se considera "prostitución", a efectos penales, el mantenimiento de relaciones sexuales a cambio de dinero o contraprestación económica, con la nota de habitualidad. Como se verá, el legislador penal no criminaliza la prostitución en sí misma, sino que castiga los casos de limitación de libertad o indemnidad sexual de la víctima, la corrupción de menores, el empleo de violencia, engaño, intimidación o abuso de autoridad o de situación de necesidad o superioridad, los diversos tipos de inducción y proxenetismo, con el agravamiento respecto de quienes exploten a menores y discapacitados. A efectos expositivos y por cuestiones de mejor comprensión, exponemos la literalidad de las disposiciones reformadas del Código Penal de 1995.

En todo caso, existen estudios que afirman que la reforma del Código Penal actual no ha significado un aumento del cierre de establecimientos ni de actuaciones policiales[44].

Otra cuestión de interés se basa en la persecución de estos delitos en el extranjero. Para ello, en noviembre de 2007 se ha reformado la Ley Orgánica del Poder Judicial con vistas a perseguir fuera de nuestras fronteras el tráfico de personas, lo que refuerza la lucha contra la prostitución[45].

Como hemos visto, la normativa nacional vigente se basa en el empleo de la ley penal, que deja a un lado la actividad del cliente, sin que exista ningún tipo de norma nacional que legalice o reglamente la actividad de la persona prostituida y de los locales de alterne o burdeles.

Por otro lado, tal como hemos indicado antes, se acrecienta en España un movimiento de vuelta al reglamentismo, de la mano de ayuntamientos y comunidades autónomas. Esta normativa cuenta con su posible ilegalidad, pues se estarían incumpliendo, por vía reglamentaria, disposiciones de rango superior, como la normativa comunitaria europea y los convenios y protocolos internacionales ratificados por España[46].

El pionero en esta materia ha sido el ayuntamiento de Bilbao, que, en abril de 1999, aprobó una Ordenanza sobre establecimientos públicos dedicados a la prostitución. Su característica principal es que, excluyendo de su ámbito las viviendas privadas, regula la distancia entre burdeles (alrededor de la treintena, con unas 260 prostitutas, en 2001), con el fin de

44 Guardia Civil, 2005:21.

45 LO 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de las personas. Solana Ruiz, 2003, García Arán, 2006, Marcos, 2006 y Maqueda Abreu, 2001.

46 XVI Congreso de Mujeres Abogadas. Véase noticia de *La Vanguardia,* 5 de noviembre de 2002.

limitar la densidad de estos locales en ciertas zonas; por otro lado, regula también las condiciones higiénico-sanitarias de sus habitaciones, saunas y piscinas. Establece también el requisito de licencia municipal.

Con antecedentes en diversos trabajos del Instituto Catalán de la Mujer y del Departamento de Interior, se creó una Comisión de la Generalidad cuya finalidad era dotar de mayor transparencia a la situación en Cataluña, estudiar y coordinar las medidas encaminadas a su regulación, desincentivándola, y lograr el respeto de los derechos fundamentales de las personas prostituidas.

Este Decreto 217/2002, destinado a los locales de concurrencia pública, se publica de acuerdo con las competencias exclusivas autonómicas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, y tiene dos objetivos fundamentales: mantener el orden público en el exterior y controlar las medidas higiénicas oportunas en el interior. Se regulan así, por un lado, los locales con bar y con música pero sin pista de baile y, por otro, los que cuentan con un espacio dedicado a actuaciones, mesas y sillas para los espectadores y servicio de bar. En ambos casos, las relaciones sexuales se mantendrán sólo por mayores de edad en los anejos a estos establecimientos, pudiéndose llevar a cabo su concertación en las dependencias principales del local. Quedan excluidos de esta norma los locales y viviendas no abiertos al público.

Dicho Decreto catalán entiende por "prestación de servicios de naturaleza sexual" aquélla basada en el "libre consentimiento" *(sic)* a cambio de una contraprestación económica, sin ninguna vinculación de subordinación respecto del lugar donde se desarrollan esas prestaciones. Los locales, que deberán tener acceso directo desde la vía pública, deberán cumplir en sus reservados, a los que únicamente se tendrá acceso desde el interior de los locales, unas normas higiénicas y sanitarias mínimas[47], que podrán ser detalladas por los ayuntamientos[48]. A estos reservados sólo podrá accederse desde el interior de los locales.

Debido seguramente a las protestas ciudadanas, el Decreto contempla que los locales no podrán situarse a menos de unas distancias determinadas de colegios y otros establecimientos similares con afluencia de menores de edad. Los locales, cuyo horario de apertura será de 17:00 a 04:00 horas (con una hora más los fines de semana y festivos), habrán de evitar el acceso de menores y contarán con medios propios de vigilancia, a la vez que habrán de seguir las medidas pertinentes de control de enfermedades venéreas.

A la hora de redactar este texto, la Generalidad de Cataluña trabajaba en unos borradores sobre una ley que pretende regular los burdeles y eliminar la prostitución callejera[49]: la Ley de Limitación de Servicios Sexuales Remunerados, muy criticada por el Gobierno de la Nación, pues según éste regula "prácticas degradantes" y es "incompatible con los valores de una sociedad democrática", yendo en contra, además, de las obligaciones del Derecho internacional ratificado por España[50].

47 Habitación, baño, ducha, bidé, ventilación, aislamiento acústico y mobiliario. Además, habrán de cumplir con el resto de la normativa sectorial al respecto.

48 Posteriormente se publicó una Ordenanza tipo, muy detallada en sus requisitos (Generalidad de Cataluña, 2003).

49 *El País* (Cataluña), 28 de septiembre de 2005.

50 Sobre esta cuestión cabe mencionar el informe, muy crítico con la idea de legalización que promueve la Generalidad, elaborado por el Instituto de Estudios del Capital Social (2006).

En Valencia se adoptó, el 25 de febrero de 2005, el Decreto Legislativo 1/2005, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas con el objeto de gravar la inscripción en el registro de locales o inmuebles de pública concurrencia a los que se haya concedido autorización específica para el ejercicio habitual en los mismos de actividades de prostitución. Es decir, hay una cierta forma de regularización, tributaria al menos. En el año 2002, se publicó que el Gobierno valenciano preparaba un Decreto que obligaría a cerrar las viviendas particulares y prohibir la prostitución callejera, permitiendo sólo los locales de alterne[51].

En el polo opuesto tenemos al municipio de Reus (Tarragona), donde, como reacción ante las protestas vecinales[52], se implantó, en marzo de 2007, una medida de control de los clientes, que consiste en la sanción de los conductores que "aparquen mal" en la autovía de Salou, un gran centro turístico costero. En la notificación de las sanciones se hace constar el intento de obtener los servicios de una prostituta.

En esta misma línea, el ayuntamiento de Sevilla ha anunciado una Ordenanza que sanciona a clientes y prostitutas, cuya publicación se prevé en 2008[53].

El municipio balear de Calvià aprobó, el 20 de octubre de 2003, la Ordenanza municipal de Policía y Buen Gobierno[54]. En los tres primeros años de aplicación, se produjeron 56 detenciones de prostitutas, siendo sancionadas las reincidentes por falta de "desobediencia a la autoridad". La base jurídica de esta ordenanza, basándose en la Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de 20 de noviembre de 2001, es la realización de una "actividad económica en la vía pública sin licencia municipal". Esta ordenanza ha servido de modelo para su propuesta en otros municipios turísticos.

Uno de los ejemplos más conocidos en Cataluña es el del ayuntamiento de Barcelona, que ha regulado, en ciertos aspectos, la prostitución callejera[55], con carácter prohibicionista, ya que se prohíbe ofrecer, solicitar, negociar o aceptar, directa o indirectamente, servicios sexuales retribuidos en el espacio público, cuando estas prácticas excluyan o limiten la compatibilidad de los diferentes usos del espacio público. Está especialmente prohibido por esta Ordenanza el ofrecimiento, la solicitud, la negociación o la aceptación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público, cuando estas conductas se lleven a cabo en espacios situados a menos de doscientos metros de distancia de centros docentes o educativos en los que se impartan enseñanzas del régimen general del sistema educativo, a la vez que está especialmente prohibido mantener relaciones sexuales mediante retribución por ellas en el espacio público. Este ayuntamiento cuenta además con un Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual, de carácter asistencial para las prostitutas.

El ayuntamiento de Madrid aplica, desde 2004, un Plan contra la Prostitución y la Explotación Sexual, con medidas como presión policial en los lugares donde abunda la prostitución

51 Diversos medios de prensa, noticia del 24 de septiembre de 2002.
52 Véase *La Vanguardia,* 9 de marzo de 2007.
53 Véase *El País,* 20 de diciembre de 2007.
54 Ayuntamiento de Calvià (2003).
55 Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia en el espacio público, vigente desde el 25 de enero de 2006. Véase, en especial, los arts. 38 y ss.

callejera y en los barrios con pensiones dedicadas a estos fines, a la vez que incide en la difusión de campañas contra la potencial clientela y en la atención social de las mujeres afectadas. La intervención policial motivó en su día diversas protestas y manifestaciones de prostitutas.

En Extremadura, el Instituto de la Mujer y la Asociación de Derechos Humanos de Extremadura han comenzado una campaña, en septiembre de 2007, denominada "Serva peregrina", de sensibilización contra la trata de mujeres, aunque no ha habido ninguna medida normativa al respecto.

4.3 Régimen jurídico de la prostitución en otros países

En la Unión Europea conviven diferentes regímenes jurídicos sobre la prostitución[56]. Por un lado, diferentes normas y convenios que vinculan a la Unión, de claro sesgo prohibicionista, como ya hemos visto. Por otro lado, es famoso el caso de Holanda, país que legalizó la prostitución en el año 2000, mientras que Suecia ha ido en una dirección totalmente opuesta, ya que penaliza al cliente, es decir, su objetivo es limitar la demanda.

Holanda comenzó a principios de los años ochenta del siglo pasado a tomar los primeros pasos con vistas a legalizar la prostitución por parte de los entes locales. En 1996 se empezaron a aplicar diversas normas con vistas a derogar la prohibición sobre prostitución voluntaria y los diferentes tipos de burdeles, que entraron en vigor definitivamente en el otoño del año 2000. Desde el 1 de enero de 2001, se considera una profesión como otra cualquiera. El objetivo de estas normas es doble: legalizar la prostitución "voluntaria" e incrementar la presión penal sobre los organizadores de la "involuntaria", especialmente la infantil. La normativa es clara sobre las condiciones de las prostitutas (mayores de edad y con residencia legal) y deja en manos de los entes locales su ejecución acerca de asuntos como distancia, superficie o condiciones sanitarias. La valoración de sus efectos es contradictoria, pues de un lado ha aumentado la prostitución y de otro han aumentado relativamente las garantías "laborales" de las prostitutas. Por ejemplo, el ayuntamiento de Ámsterdam expedía licencias desde 1996, gracias a lo cual se cerraron diversos burdeles en los que vivían personas ilegalmente. Hay jurisprudencia que estima la plena legalidad de la prostitución en relación con trabajadoras extranjeras y su régimen de estancia en los Países Bajos. En cuanto a la prestación por desempleo que tienen garantizada, en los cinco primeros años sólo una prostituta se acogió a este derecho, ya que existe el miedo a perder el anonimato y a no conseguir otro trabajo, dentro o fuera de los burdeles[57]. No obstante, en 2007, el ayuntamiento de esta ciudad ha comenzado una gran operación de reforma del "distrito rojo", mediante la conversión de buena parte de los burdeles[58] en inmuebles residenciales y comerciales, que no ha conseguido mejorar las condiciones laborales de las prostitutas ni tampoco erradicar el proxenetismo o la explotación de menores.

56 Askola, 2007.

57 Desde un punto de vista muy crítico hacia la legalización de la prostitución, cabe mencionar un informe elaborado por la Secretaría para la Igualdad de la UGT (UGT, 2005).

58 Véase Ámsterdam apaga la luz roja, en *El País* de 22 de septiembre de 2007. Véase también ese mismo diario el 18 de diciembre de 2007.

Junto con el problema básico de distinguir entre prostitución voluntaria e involuntaria, existe la preocupación de que hay un porcentaje muy alto de prostitutas en situación de ilegalidad, para las cuales el régimen de legalización y despenalización no opera, pues tienen relaciones con otras formas de delincuencia y marginalidad (inmigración clandestina y drogas, principalmente).

Suecia se encuentra en el polo opuesto de la regulación holandesa, ya que se caracteriza por seguir una política abiertamente abolicionista, apoyada en la convicción de que se trata de una situación de explotación –en la cual no cabe concebir la prostitución voluntaria– y, por tanto, dirigida contra la demanda de los clientes, aunque las autoridades suecas reconocen que ésta es sólo una medida complementaria de la política social que llevan a cabo. En vigor desde 1999, la legislación sueca criminaliza la compra de servicios sexuales, que puede acarrear penas de prisión de hasta seis meses o multa. Las prostitutas tiene garantizado su anonimato y el no comparecer en juicio, ya que son tratadas como víctimas y no como delincuentes. Asimismo, se ha constatado una disminución de la captación de jóvenes como nuevas prostitutas. La aplicación de esta ley ha provocado una clara disminución de la prostitución callejera, aunque se estima que la demanda se ha dirigido a formas menos visibles de ejercicio y a los países limítrofes. Hay estudios que citan una disminución del 80% de clientes[59]. En 2002, el Gobierno sueco endureció las penas y controles sobre el crimen organizado de trata de seres humanos.

Australia legalizó la prostitución en el Estado de Victoria en 1984, cuyos fines fueron el control de las casas de masajes, prevenir la industria ilegal del sexo, reducir la prostitución callejera y dar mayor seguridad a las prostitutas al estar en burdeles legales. En estas dos décadas, ha aumentado mucho la presencia social de la industria del sexo, por ejemplo el burdel The Daily Planet cotiza en Bolsa desde el año 2003, y también ha aumentado la prostitución, callejera o no, pues se abaratan los precios para el cliente y para el traficante de seres humanos.

En el Reino Unido, el régimen jurídico de la prostitución es claramente abolicionista. Se tolera la prostitución "individual y voluntaria", cuyas ganancias no pueden ser compartidas con otras personas, pues se correría el riesgo de caer en el proxenetismo. En Gales e Inglaterra existe normativa que sanciona al cliente que busca contactar con prostitutas y se han tomado medidas contra la publicidad de servicios de contactos sexuales, muy comunes en lugares como las cabinas telefónicas.

En Austria, la prostitución es legal, aunque no la intermediación para facilitar prostitutas a potenciales clientes. Las prostitutas han de inscribirse en un registro especial y someterse a exámenes médicos periódicos. Bélgica considera ilegal esta intermediación, aunque desde 1995 es legal el alquiler de locales para estos fines ("tercería locativa"). La prostitución es legal mientras no ocasione problemas de orden público.

Dinamarca ha legalizado la prostitución para mayores de edad desde el 1 de julio de 1999. Se permite el registro de prostitutas como trabajadoras autónomas, aunque la intermediación es ilegal.

59 UGT, 2005:16.

Finlandia ha despenalizado la prostitución, aunque deja en manos de las autoridades municipales el permitir la prostitución callejera. Estudia adoptar el modelo sueco de penalizar al cliente, ya que se ha comprobado que se trafica anualmente con unas 15.000-17.000 mujeres y niñas, frente a las 200-400 de Suecia tras la reforma que penaliza al cliente.

Grecia ha legalizado la prostitución mediante la expedición de licencias a burdeles, que han de contar con una serie de requisitos muy detallados.

Alemania considera legal la prostitución, aunque hay zonas públicas donde no se puede ejercer, como las cercanías a colegios. Desde 2002, sólo las prostitutas alemanas tienen pensión y seguros sociales y de enfermedad; esto ha supuesto una potencial merma de ingresos, por lo que muy pocas han optado por este sistema.

5

Respuestas a la prostitución. El papel de sus protagonistas

Las respuestas a la prostitución parten de presupuestos morales e ideológicos, que se traducen en las claves, ya clásicas, de la legalización, la reglamentación y la abolición. Se habla principalmente de la respuesta dada por la moral tradicional, la crítica "progresista" a esta moral tradicional, la respuesta de los intereses comerciales que se benefician económicamente, el punto de vista "asistencial" y, por último, el feminismo de clase[60].

El primero de ellos, el punto de vista moral tradicional y conservador, divide a las mujeres en "buenas" o "decentes" y "malas" o "degeneradas". Su puritanismo conduce a responsabilizar a la mujer prostituida de su situación, a la vez que entiende que el varón tenga que satisfacer ciertas necesidades biológicas, para lo que ha de recurrir a prostitutas. Mantiene la jerarquía del hombre sobre la mujer, a la que se le reserva el papel de esposa y madre. Sus alternativas a la prostitución son: mantener la prostitución en una situación de marginalidad, apartándola de la vista de la sociedad; no obstante, hay quienes dentro de esta opinión prefieren legalizarla con vistas al control sanitario y a la obtención de beneficios económicos.

La crítica progresista a la moral tradicional denuncia la hipocresía de la marginación de las mujeres prostituidas gracias al puritanismo de la moral tradicional. En cambio, creen que se trata de una cuestión de libertad sexual, por lo que trata de regularizar la prostitución, sin estudiar las relaciones entre ésta y el crimen organizado, basándose en la voluntad de la mujer de entrar y permanecer en esta situación. Su alternativa es la normalización económica y comercial, acompañada de medidas de ayuda sanitaria, psicológica y de opinión, para evitar la marginación social.

Quienes tienen intereses comerciales en el mundo de la prostitución argumentan principalmente que es un lucrativo negocio que legalizado aportaría seguridad económica a las prostitutas y grandes ingresos tributarios al Estado. Con el fin de dar apariencia de norma-

60 Seguimos en este punto a Paloma Martín Torpedo (Martín Torpedo, 2006:11 y ss.).

lidad a su actividad, muchos propietarios de burdeles han logrado legalizar su asociación, ANELA, y defienden la exclusión de menores y drogas en sus negocios. Basan su actividad en la libre voluntad de la prostituta, del cliente y del empresario de los clubes de alterne, que configuran una relación laboral o empresarial más. Su alternativa es la legalización.

El punto de vista asistencial entiende que la prostitución tiene su causa en la explotación y en la violencia sobre la mujer y las minorías sexuales, por lo que dedican grandes esfuerzos para paliar los efectos de esta explotación. Su alternativa se enmarca entre la prohibición y ciertas medidas regulatorias de segundo orden, especialmente sociales y económicas. Su función es principalmente paliativa.

Por último, el feminismo de clase entiende que la causa de la prostitución es la discriminación y la violencia machista que sufre la mujer, a lo que se suma la exclusión económica y social, cuestión agravada por el tráfico global de personas que nutren los beneficios del crimen organizado. Critica el llamado "mercado del sexo", al significar éste la mayor "cosificación" –o consideración de la mujer como un mero objeto–, otorgando dignidad a su labor con expresiones como "trabajadoras del sexo" y "empresarios". La raíz de su crítica no se basa en cuestiones morales, sino de discriminación económica, social y de jerarquización. La liberalización sexual no puede perjudicar a miles de mujeres pobres y discriminadas, siendo normalmente varón el beneficiario. Su alternativa pasa por la abolición de la prostitución y la penalización de proxenetas y clientes-prostitutidores, a la vez que lucha por la igualdad real y efectiva de las personas.

En este debate, destacan las razones que esgrimen los detractores de su legalización o despenalización[61] frente a todo tipo de medida de amparo administrativo o legal, sea la pura legalización o la exigencia de diversos controles administrativos o sanitarios que den apariencia de "normalidad". Afirman que la eliminación de barreras legales supone también la eliminación de las barreras éticas y sociales[62] de esta forma de esclavitud. Tal como expone el defensor del pueblo andaluz: "Si en otros tiempos el único camino hacia la prostitución venía señalado por la crudeza de una pobreza económica, hoy es la adicción a las drogas y la condición de clandestinidad a las que se aboca a las inmigrantes indocumentadas las que marcan el itinerario hacia la discriminación y marginación social que gravan secularmente a estas mujeres. El grado de opresión y de actitudes coactivas sobre cualquier persona que se ve inmersa en este mundo, alcanza en las mujeres indocumentadas la categoría de pura y simple esclavitud"[63]. El "decálogo" de esta tesis se resume en:

a) La legalización o la despenalización de la prostitución supone un regalo a proxenetas, rufianes e industria del sexo.

b) Supone, además, promover el tráfico de personas con fines sexuales.

c) No solo no logra controlar la prostitución, sino que fomenta su expansión.

61 Raymond, 2003. Disponible en español en Internet: www.apramp.org. Este informe ofrece datos estadísticos y estudios que corroboran su tesis.

62 APRAMP, 2005.

63 Defensor del pueblo andaluz, 2002.

d) Incrementa la prostitución escondida, la clandestina o la callejera.

e) Fomenta la prostitución infantil.

f) Mantiene desprotegidas a las mujeres en situación de prostitución.

g) Incrementa la demanda de prostitución, dada la legitimación moral y social que supone.

h) No supone un aumento de la salud de las prostitutas.

i) No fortalece el poder de elección de las mujeres implicadas.

j) La mayor parte de las prostitutas no desean la legalización o despenalización de la prostitución.

Esta relación sucinta de los efectos de la prostitución en sus víctimas ha de acompañarse de las causas que, dejando a un lado los casos de secuestros o compraventa de personas, han llevado a millones de personas a esta situación, teniendo en cuenta que la media de edad de quien se inicia en la prostitución es de 14 años; por otro lado, hay circunstancias especiales, como el hecho de la enorme dificultad con la que travestis y transexuales se enfrentan a la hora de encontrar empleo, lo que les aboca a la prostitución. Igual dificultad tienen las prostitutas para dejar su actividad. En todo caso, la gran mayoría de las prostitutas, cuando por edad o enfermedad abandonan esta actividad, suele caer en la mendicidad, ya que no suelen salir de la pobreza y marginación. En general, las causas pueden clasificarse así[64]:

a) Falta de recursos sociales: carencia de ingresos suficientes, cargas familiares, desconocimiento de ayudas, falta de intervención de los servicios sociales.

b) Falta de apoyo familiar y social: aislamiento, asunción del papel de víctima, culpabilidad, adicción a estupefacientes, falta de autoestima.

c) Desestructuración familiar: maltrato infantil o adolescente, incesto, abandono, padres con adicción a drogas.

d) Carencia de estudios y de oportunidades de ingreso en el mercado de trabajo: precariedad y discriminación laboral, desconocimiento de idiomas y de la normativa de extranjería del país de recepción, dependencia de redes de explotación, ilegalidad de su situación de extranjería.

Junto con los motivos que llevan a una persona a la prostitución, estudiaremos las razones que explican su demanda. En cuanto a las características de los que demandan prostitución, destaca especialmente su "invisibilidad"[65], invisibilidad que beneficia al creador de la prostitución, pues las medidas normativas y los estudios académicos se han centrado casi en exclusiva en el proxeneta y en su víctima.

64 Comunidad de Madrid, 2002.

65 Juan Carlos Volnovich califica al cliente como "el mayor prostituyente" (Volnovich, 2006).

Esa invisibilidad se acompaña de una característica generalizada: que el cliente sea "un hombre cualquiera", pues no hay rasgos que definan al cliente por nivel de educación, grupo social o económico, es decir, cualquiera es un potencial cliente de prostitución. De acuerdo con un estudio elaborado en Francia[66], "la mayoría de los varones que consumen prostitución no pertenece a edades avanzadas, ni son jóvenes acuciados por la erupción hormonal típica del ciclo vital, sino que tienen entre 35 y 50 años y están casados o viven en pareja. De entre ellos, el 55% tenía uno o más hijos". Las razones que esgrimen los clientes son "abstinencia sexual y soledad afectiva"; "la desconfianza, el temor y el odio que les inspiran las mujeres", debido a experiencias conyugales fracasadas y a que añoran los tiempos de primacía del varón sobre la mujer; otros clientes esgrimen que son "consumidores de mercancías, varones que son empujados a la prostitución, según dicen, porque sus mujeres los someten a una vida sexual insatisfactoria" y buscan la ausencia de afectividad en el sexo de pago, separando deseo y amor. Por último, se encuentran los llamados "adictos al sexo": "varones impulsivos y compulsivos que no pueden renunciar a este tipo de encuentros fáciles e inmediatos; relaciones que no reclaman el pasaje por rituales de seducción y conquista y para quienes el sexo está ubicado en el lugar que la droga tiene para los toxicómanos".

No obstante, es notorio que "el 75% de los clientes se declara insatisfecho en las relaciones con las prostitutas. Un 59% se lamenta por padecer algún tipo de disfunción sexual... La mayoría se queja de experiencias que los dejan defraudados, disconformes y decepcionados; otros prefieren aceptar que se sienten ridículos y patéticos por tener que recurrir a la prostitución".

66 Bouamama, Saïd: El hombre en cuestión: el proceso de devenir cliente de la prostitución, citado en Volnovich (2006:2 y ss.).

6

El informe sobre prostitución de las Cortes Generales

Tal y como hemos expuesto en este informe, la política de los poderes públicos vendrá, sin duda alguna, influida por el Informe de la Ponencia sobre la Prostitución, aprobada por la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades de las Cortes Generales, el 13 de marzo de 2007.

Aunque existen ciertos antecedentes en el Senado, su origen se encuentra en una moción del Pleno del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 2006, cuyo fin era elevar un dictamen informativo cuyas conclusiones recogieran el diagnóstico de la situación actual, las orientaciones de las políticas públicas y las propuestas transversales que debieran recogerse "en todos los ámbitos". Nos remitimos a dicho informe para conocer con detalle la larga y variada lista de expertos que comparecieron y los materiales allí empleados[67]. Las Cortes Generales constatan el aumento de la prostitución en nuestro país en la última década, cuyas causas entienden que han sido la despenalización de ciertas prácticas en 1995 y el que la sociedad haya asimilado "de forma un tanto superficial una idea de liberalismo sexual que ha producido una gran tolerancia social para estas prácticas denigrantes"[68]. Asimismo, hay que tener en cuenta la globalización de los mercados y la conexión entre la industria del ocio y el turismo sexual, claramente relacionadas con un aumento de la demanda de prostitución.

Una cuestión que se debe resaltar es que los parlamentarios entienden que "a los efectos de la intervención del Estado, nada aporta la distinción entre prostitución libre o forzada, que olvida que el ejercicio de la prostitución atenta contra la dignidad de las personas que la ejercen. Ha habido prácticamente unanimidad en la necesidad de desarrollar políticas de prevención para atajar las causas incidiendo en todos los elementos del sistema prostitucional y que transmitan a la sociedad que la prostitución es una forma de violencia de género *(sic)* y una práctica que atenta contra los derechos humanos"[69]. Continúa el Informe con las causas de la prostitución, cuya máxima expresión es la desigualdad y, dentro de ellas,

67 Cortes Generales, 2007.
68 Cortes Generales, 2007:40.
69 Cortes Generales, 2007:42-43.

subraya la feminización de la pobreza, la división sexual del trabajo y la desigualdad de las mujeres en materia educativa y económica[70]. Para paliar los efectos, la mayoría de los ponentes entienden que hay medidas legislativas suficientes, aunque la prioridad debería ser la atención a las víctimas. Acerca de las tesis que propugnan la legalización, éstas se rechazan por incompatibles con la Constitución y el Derecho internacional ratificado por España. A modo ilustrativo, el Informe declara que "considerar la prostitución como un "trabajo" también entra en colisión con nuestra normativa en materia de derechos laborales... no caben derechos laborales cuando existe vulneración de los derechos fundamentales"[71].

Tras analizar los resultados económicos de la prostitución, que en general coinciden con los aportados en este estudio, sus conclusiones son, resumidamente, las siguientes[72]:

a) Existe una clara vinculación entre el tráfico ilegal de personas y la trata relacionada con la prostitución, fenómeno creciente en Europa.

b) En España, la práctica totalidad de las prostitutas son extranjeras, situación debida a la mejora social y económica de la mujer española.

c) Ha de mejorar la asistencia a las víctimas, que se enfrentan a grandes dificultades para salir de su situación, muy degradante en la mayoría de los casos.

d) Las secuelas que sufren son muy importantes, tanto físicas como psicológicas, siendo su recuperación, algunas veces, imposible. En todo caso, necesitan la debida atención médica especializada.

e) Ha de facilitarse el que denuncien a las mafias, con la debida protección.

f) Han de aplicarse planes integrales de atención de la explotación sexual y de acogida, a nivel nacional, autonómico y local.

g) Las prostitutas extranjeras demandan regular su situación legal en España, lo que les permitiría acceder a trabajos dignos. Son necesarios planes de integración laboral y educativa, con la debida aportación económica.

Respecto a los instrumentos jurídicos y policiales, el informe enumera los siguientes aspectos:

a) La posibilidad de regular la prostitución como una profesión tendría graves problemas jurídicos, tanto en materia de derechos fundamentales, como laborales y de contratación civil.

b) La prostitución genera problemas de convivencia ciudadana, por lo que algunas administraciones locales han publicado normas y ordenanzas en este sentido.

70 Cortes Generales, 2007:44.
71 Cortes Generales, 2007:45.
72 Cortes Generales, 2007:50 y ss.

c) La mayoría de los ponentes coincide en que existen suficientes instrumentos legales para luchar contra el tráfico y la trata de personas, aunque también se ha propuesto, entre otras medidas, reformar el Código Penal –con el fin de sancionar la "tercería locativa" (arrendamiento de locales y viviendas donde se ejerce la prostitución)– y la Ley de Extranjería –para permitir la estancia de mujeres extranjeras víctimas de la prostitución en situación de irregularidad que denuncien a las mafias hasta que se resuelva su caso, además de favorecer la adopción de las medidas de la Ley de Asilo–.

d) Se hace necesario mejorar la ejecución de la normativa sobre el tráfico con fines de explotación sexual, coordinando debidamente a todas las instituciones.

e) Mejora de la obtención de pruebas contra las mafias: facilitando la declaración de las víctimas y la prueba anticipada en el proceso penal, a la vez que dotando de un mejor presupuesto a la investigación de los delitos económicos que se derivan de la prostitución.

Sobre la información y la sensibilización social, se afirma que el estudio de la prostitución ha de ser continuo, dado su carácter dinámico. Ante el aumento de demanda de prostitución de los varones más jóvenes, se constata que la prostitución es un mero producto más de consumo. Ante esto, hay que fomentar la idea de que supone un atentado a los derechos humanos y una muestra de violencia machista. Asimismo, existe un gran desconocimiento en España de las condiciones de vida de las prostitutas. Por todo ello, el informe insta a promover medidas de difusión y educación.

Vistas todas estas características, las recomendaciones que la Comisión de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades dirige al Gobierno son:

Con carácter general:

- Instar al Gobierno a que ratifique el Convenio del Consejo de Europa, de 3 mayo de 2005, contra la trata de seres humanos.

- Instarle a que elabore un plan integral contra la explotación sexual[73].

Medidas de sensibilización:

- Realizar un estudio sobre la situación de la prostitución en España, que aborde todos los elementos de las personas implicadas (clientes, prostitutas y proxenetas).

- Realizar campañas de sensibilización, con vistas a la reducción de la demanda.

- Solicitar a los medios de comunicación que renuncien a la publicidad de la prostitución.

Medidas de formación:

- Potenciar la formación especializada de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

73 Cuyo detalle aparece en la pág. 56 del Informe, a la que nos remitimos (Cortes Generales, 2007:56).

- *Ídem* respecto de las administraciones públicas y organizaciones privadas implicadas.
- Formación jurídica especializada para los operadores jurídicos.
- Potenciar la investigación financiera y la cooperación internacional.

Medidas de atención integral a las víctimas:

- Promover su declaración como "prueba anticipada" en sede judicial.
- Mejorar su información sobre derechos y asistencia social, garantizando su atención sanitaria.
- Mejorar los centros de acogida y otros servicios especializados.
- Fomentar la asistencia jurídica especializada y en su propio idioma a las víctimas de la explotación sexual.
- Transponer la Directiva del Consejo 2004/81/CE, de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países, víctimas de la trata de seres humanos, que cooperen con las autoridades competentes.
- Otorgar una dotación económica que garantice la subsistencia de las víctimas.
- Elaborar programas de prevención, rehabilitación, repatriación y reintegración de las víctimas, y de ayuda a su recuperación física y psicológica.
- Elaborar guías y protocolos de actuación profesionales.
- Realizar planes de apoyo para su integración social y laboral.

Medidas legislativas y policiales:

- Atender inmediata y adecuadamente a las víctimas.
- Proteger a las víctimas, de acuerdo con la LO 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a peritos y testigos en causas criminales.
- Coordinación policial y creación de unidades especializadas.
- Potenciar la protección penal de los menores de edad.
- Instar a la reducción de la demanda.
- Investigar las conexiones financieras.
- Promover la asistencia letrada a las víctimas de la explotación sexual.

Medidas de ámbito internacional:

- Informar y sensibilizar en los países de origen y de tránsito.
- Cooperación entre los países de origen, tránsito y destino.
- Convenios bilaterales para combatir el tráfico, la trata y la prostitución.

7

Propuestas

A lo largo de este informe se ha puesto de manifiesto la clara vinculación que existe entre violación de los derechos humanos y prostitución, siendo estéril el debate entre prostitución voluntaria u obligada. Por tanto, no es posible hablar de legalización o mera reglamentación por vía indirecta (a través de ordenanzas municipales, por ejemplo) de una práctica que esclaviza a decenas de miles de seres humanos en nuestro país.

Con el fin de no reiterar las medidas adoptadas por la comisión parlamentaria, entendemos que éstas son un buen medio para atajar gran parte de los problemas, a lo que ayudaría en grado sumo la reducción de la demanda, motor económico de este negocio. Defendemos la abolición de la prostitución. Así, junto con las medidas propuestas en las Cortes Generales, opinamos que la reducción de la demanda sólo es posible mediante la ilegalización y penalización de la clientela, siguiendo el modelo implantado en Suecia, donde se ha conseguido reducir la incidencia de las redes que manejan la prostitución, a la vez que se ha lanzado con éxito el mensaje de que existe un gran problema social que carece de todo amparo o apoyo de los poderes públicos.

El cliente es el mayor prostituidor. Por tanto, *de lege ferenda* debería incluirse al cliente como responsable penal en una futura reforma del Código Penal, como principal autor de estos delitos, cuya responsabilidad va pareja a la del rufián o la del proxeneta. La clase, duración y/o cuantía concretas de la pena habría de debatirse tras los oportunos estudios penalistas y criminológicos, teniendo en cuenta las diferencias entre España y Suecia, de donde tomamos el modelo, país donde, recordemos, la pena de prisión es de hasta seis meses y multa, a lo que hay que añadir las reglas penales españolas en cuanto a reincidencia. En todo caso, ante los casos de proxenetismo y rufianismo, proponemos el agravamiento de las penas, que no exceden actualmente de los cuatro años, corto período, cuyo cumplimiento real a la baja no supone un gran riesgo que correr hoy en día[74].

74 Rey Martínez *et al.,* 2004.

Asimismo, en cuanto a las instalaciones donde se ejerce la prostitución, proponemos el cierre y decomiso de los locales de alterne, pisos y burdeles y del resto de medios materiales, así como su posterior subasta. El destino de los bienes decomisados será finalista y, por tanto, habrá de dedicarse a la reinserción de las víctimas, siguiendo nuestra propia normativa en cuanto al destino de los bienes incautados al narcotráfico, bien conocidas en la sociedad española, con el efecto pedagógico que esto supone.

Defendemos la idea de que la legalización sólo haría aumentar la incidencia de la prostitución en sus víctimas, pues, como se ha demostrado en el caso de Holanda, tampoco con esta medida se ha logrado reducir el número de prostitutas, incorporándose a esta actividad, no sólo a la legalizada, un número mayor de víctimas. Quienes se benefician económicamente de la prostitución buscan el apoyo del Estado con el fin de gozar de esa apariencia de normalidad que la legalización les brindaría, aumentando así su influencia y poder. De esta manera, y sin ánimo de exponer ninguna panacea, para reducir el daño ocasionado por la prostitución, junto con la abolición de la demanda a través de medidas penales y policiales, se estima necesario eliminar toda apariencia de "normalidad" que pueda tener la esclavitud sexual, como los anuncios en medios de comunicación o la legalización de asociaciones de "empresarios", que se lucran con esta forma de violencia contra las personas, violencia que vulnera directamente la Constitución. Por tanto, proponemos la ilegalización de las asociaciones de tales "empresarios" de la prostitución y actuar contra la publicidad del negocio sexual, tanto en la prensa escrita como en Internet, de la misma manera que se actúa contra la pornografía infantil. De acuerdo con el art. 22 de la Constitución, no se puede legalizar a una asociación que defienda la comisión de delitos, pues sólo se permiten las que defiendan fines lícitos:

> Art. 22.2 de la Constitución: "Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales".
>
> Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, art. 2.1.: "Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos"; art. 2.7: "Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales".

Asimismo, en esta línea, se estima preciso legislar para evitar que tanto los entes locales como algunas comunidades autónomas, basándose en la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, aprueben normas que atentan contra los derechos fundamentales. Así, solicitamos la intervención de los servicios jurídicos del Estado para lograr que se declaren nulas las "normas" autonómicas y locales que legitiman la prostitución.

La protección y reinserción de las víctimas es el otro gran pilar de las alternativas a la prostitución. Teniendo en cuenta los problemas derivados de la trata de personas, pues en España quienes se prostituyen son en su casi totalidad inmigrantes, los poderes públicos han de ofrecer su apoyo por medio de la regularización de su estancia en nuestro país[75], aun a riesgo del empleo fraudulento de esta figura. Sólo de esta manera las víctimas de la prostitución

75 De acuerdo con la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril, sobre el permiso de residencia concedido a terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos (Consejo de la UE, 2004).

podrán optar por un empleo digno. En caso de negativa, con vistas a incentivar el abandono de la prostitución y el acogimiento a las medidas de reinserción de las prostitutas, se propone la expulsión de nuestro territorio. La ilegalización de su permanencia dentro de nuestras fronteras fortalece a las mafias y es un claro incentivo para que aumente la vulnerabilidad de las prostitutas. Por tanto, proponemos la reforma en este sentido del estatuto del extranjero en España y el necesario apoyo a los programas de rehabilitación de las víctimas de explotación sexual.

Por último, solicitamos de las instituciones de la Unión Europea que, de acuerdo con el numeroso cuerpo legislativo aprobado, actúe para que la prostitución no se considere como una actividad económica lícita cualquiera, denominación que no hace sino amparar la labor de las mafias que controlan esta forma de esclavitud, a la vez que se ofrece inseguridad jurídica y apariencia de normalidad a lo que es un grave atentado a los derechos humanos.

8

Conclusiones

La prostitución es la esclavitud más antigua del mundo; por tanto, es superfluo hablar de prostitución voluntaria o involuntaria. A través de la Historia, se han sucedido distintos modelos de tratamiento que han olvidado durante siglos a la víctima, la persona que se prostituye, y al cliente, el que crea y en gran parte legitima la demanda de esta actividad. Gracias al movimiento por el reconocimiento de los derechos de la mujer y de la infancia, se ha empezado a comprender la idea de que la prostitución es una forma de violencia contra el débil y que, por tanto, no se puede entender como forma de relación laboral alguna, dado que no puede haber derechos laborales ni mercantiles cuando se violan derechos fundamentales.

La obligación de los poderes públicos es evitar, en lo posible, que esta forma de violencia, cualquier forma de violencia, afecte a ningún ser humano. Por tanto, hay que reconocer el papel de víctima de cientos de miles de mujeres, niños y personas pertenecientes a minorías sexuales, que sufren la prostitución día a día en España, uno de los grandes destinos del turismo sexual a nivel mundial. Siempre que hay una víctima existe un culpable de esa situación, que sólo pueden ser el cliente, en primer lugar, y el proxeneta, cuya figura no tendría razón de ser de no existir clientes.

Como se ha expuesto a lo largo de estas páginas, no se habla de cuestiones de moral, o incluso moralina, sobre la prestación de unos servicios sexuales, sino que se trata realmente de que cientos de miles de personas se encuentran prostituidas, ya que son víctimas de una ruin forma de explotación. Las recomendaciones de este informe se resumen en proteger y recuperar a las víctimas, que sufren enormes secuelas físicas y psíquicas, y en perseguir penalmente al cliente, método que se ha demostrado eficaz para reducir la incidencia de esta lacra, a la vez que se lanza a la opinión pública el mensaje de la dignidad de la persona prostituida, dignidad vulnerada por esta forma de violencia y que ha sido y es objeto de desprecio social desde tiempo inmemorial. Junto con estas dos líneas básicas, apoyamos el resto de recomendaciones adoptadas por la Comisión de las Cortes Generales constituida al efecto, fruto de un intenso debate social en los últimos años.

9

Bibliografía

APRAMP (2005), La prostitución. Claves básicas para reflexionar sobre un problema. Madrid, Fundación Mujeres. Disponible en Internet.

Askola, H. (2007), Legal responses to trafficking in women for sexual exploitation in the European Union. Portland.

Ayuntamiento de Calvià (2003), Propuesta para la modificación de la Ordenanza de policía y buen gobierno, en relación a la inclusión de la prohibición de realizar en las vías públicas o zonas de dominio público determinadas actividades económicas. Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB) nº 152, de 1 de noviembre 2003.

Bruquetas, F. (2006), Historia de los burdeles en España. Madrid.

Cadena Ser (2005), Retrato de la prostitución en España. Septiembre de 2005.

Cantarero, J. (2007), Los amos de la prostitución en España. Barcelona, Ediciones B.

Comisión Europea (2004), Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones. COM/2004/401.

Comisión Europea (2005), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Lucha contra la trata de seres humanos, enfoque integrado y propuestas para un plan de acción. COM/2005/514.

Comunidad de Madrid (2002), Informe sobre el tráfico de mujeres y la prostitución en la Comunidad de Madrid. Madrid, Comisión para la investigación de malos tratos a mujeres.

Consejo de Europa (1997), Recomendación 1325 sobre el Tráfico de Mujeres y la Prostitución Forzada.

Consejo de Europa (2000), Recomendación N° R (2000)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre las medidas contra el Tráfico de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual.

Consejo de la UE (2004), 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. Luxemburgo, OPOCE. DOCE L 261, de 6 de agosto de 2004.

Consejo de la UE (2005), Plan sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla. Luxemburgo, OPOCE. DOCE C 311/1, de 9 de diciembre de 2005.

Cortes Generales (2007), Informe de la Ponencia sobre la prostitución en nuestro país. (154/9). Disponible en el *blog* de Internet de la Diputada Dña. Lourdes Muñoz Santamaría.

Defensor del Pueblo Andaluz (2002), La prostitución: realidad y políticas de intervención pública en Andalucía. Sevilla.

García Arán, M. (2006), Trata de personas y explotación sexual. Granada, Comares.

Garrido Guzmán, L. (1992), La prostitución. Estudio jurídico y criminológico. Madrid, Edersa.

Generalidad de Cataluña (2003), Orden PRE/335/2003, de 14 de julio, por la que se aprueba la ordenanza municipal tipo sobre los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución (DOGC, 3935, de 29 de julio de 2003).

Guardia Civil (2005), Trata de seres humanos (con fines de explotación sexual). Unidad Técnica de Policía Judicial. Informe criminológico.

Guareña, J. L. (2003), La prostitución en la España contemporánea. Madrid, Marcial Pons.

Guerrero, C. (s.f.), Concepto de trata de seres humanos para la explotación sexual. Disponible en www.apramp.org.

Instituto de Estudios del Capital Social (2006), Consideraciones sobre la prostitución y su legalización. Reflexiones en relación al Proyecto de Regulación y Limitación de Servicios Sexuales Remunerados del Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña. Barcelona, Universidad Abat Oliba CEU.

Instituto de la Mujer (2002), Protección de las mujeres contra la violencia. El tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Serie Documentos, n° 36.

Junta de Extremadura (2005), Congreso Internacional Tráfico Internacional y Trata de Mujeres: Claves básicas para reflexionar sobre un problema. Cáceres.

Malarek, V. (2005), Las Natashas tristes: esclavas sexuales del siglo XXI. Madrid, Editorial Kailas.

Maqueda Abreu, M. L. (2001), El tráfico sexual de personas. Valencia, Tirant lo Blanch.

Maqueda Abreu, M. L. (2006), Feminismo y prostitución, *El País* de 1 de abril de 2006.

Marcos, L. (2006), Explotación sexual y tráfico de mujeres. Madrid, Editorial Complutense.

Martín Torpedo, P. (2006), Prostitución organizada: género, raza, clase y globalización de la explotación. Secretaría de la Mujer del PCE.

Moreno Mengíbar, A., y Vázquez García, F. (2004), Historia de la prostitución en Andalucía. Barcelona, Fundación José Manuel Lara.

Núñez Díaz-Balart, M. (2003), Mujeres caídas: prostitutas legales y clandestinas en el franquismo. Madrid, Oberon.

Orts Berenguer, E. (2002), Prostitución y derecho en el cine. Valencia, Tirant Lo Blanch.

Outshoorn, J. (2004), The politics of prostitution: women's movements, democratic states, and the globalisation of sex commerce. Camdridge, Cambridge University Press.

Parlamento Europeo (1986), Resolución Hedy d'Ancona, sobre violencia contra las mujeres. Doc. A2-44/86.

Parlamento Europeo (2004), Resolución 2004/2216 sobre estrategias para prevenir la trata de mujeres y niños vulnerables a la explotación sexual.

Pheterson, G. (1992), Nosotras, las putas. Madrid, Talasa Ediciones.

Pisano, I. (2005), Yo, puta. Hablan las prostitutas. 10ªed, Barcelona, Plaza y Janés. Barcelona.

Raymond, J. G. (2003), Ten Reasons for Not Legalizing Prostitution. Coalition Against Trafficking in Women International (CATW). Disponible en: www.apramp.org.

Rey Martínez, F. *et al.* (2004), Prostitución y derecho. Pamplona, Aranzadi.

Salas, A. (2005), El año que trafiqué con mujeres. 2ªed, Madrid, Temas de Hoy.

Serra Cristóbal, R. *et al.* (2007), Prostitución y trata. Marco jurídico y régimen de derechos. Valencia, Tirant Lo Blanch.

Solana Ruiz, J. L. (2003), Prostitución, tráfico e inmigración de mujeres. Granada, Comares.

UGT (2005), Prostitución, una cuestión de género. Madrid.

Velásquez Barón (2004), De los delitos de exhibicionismo obsceno, provocación sexual y provocación. Barcelona, Bosch.

Vigil, C., y Vicente, M. L. (2006), Prostitución, liberalismo sexual y patriarcado. En El País de 30 de abril de 2006. Disponible en www.apramp.org.

Volnovich, J. C. (2006), Psicología del cliente en la prostitución. Disponible en www.apramp.org.

10

Índice de Tablas

Tablas

Tabla 1. Cambios fundamentales producidos desde 1996/97 13

Tabla 2. Capítulo V. De los delitos relativos a la prostitución y la corrupción de menores 21

Trabajos publicados

EP 1/1999	Cuadernos con alternativas 1. *Varios autores.*
EP 2/1999	Cuadernos con alternativas 2. *Varios autores.*
EP 3/1999	Bases para una reforma de la política. *Varios autores.*
EP 4/2000	La educación a debate. *Victoria Camps.*
EP 5/2000	Un pacto de Estado para la justicia. *Varios autores.*
EP 6/2000	Sistema Nacional de Salud. *Javier Rey.*
EP 7/2001	La Universidad Europea del Trabajo. *Varios autores.*
EP 8/2001	La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. *Antonio Estella.*
EP 8 bis/2001	La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. *Leonor Moral.*
EP 9/2002	La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. *Violeta Ruiz.*
EP 10/2002	La participación de los españoles en elecciones y protestas. *Belén Barreiro.*
EP 11/2002	La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. *María Luisa Fernández.*
EP 11 bis/2003	El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. *Rosa Velázquez.*
EP 12/2003	Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. *Eloísa del Pino y César Colino.*
EP 13/2003	El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. *Carlos Garcimarín y Santiago Díaz de Sarralde.*
EP 14/2004	El modelo social en la Constitución europea. *José Vida.*
EP 15/2004	Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. *Arantxa Zaguirre.*
EP 16/2005	La enseñanza de la religión católica en España. *Margarita Lema.*
EP 17/2005	Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. *Kerman Calvo.*
EP 18/2005	La financiación de las confesiones religiosas en España. *Alejandro Torres.*
EP 19/2006	Propuestas para la reforma del sistema electoral español. *Rubén Ruiz.*
EP 20/2006	Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. *Jordi Bosch.*
EP 21/2006	La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. *M.ª Ángeles Catalina Benavente.*
EP 22/2006	Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. *Irene Martín Cortes.*
EP 23/2006	Los símbolos y la memoria del Franquismo. *Jesús de Andrés Sanz.*
EP 24/2007	Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. *Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.*
EP 25/2007	Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. *Almudena Moreno Mínguez.*
EP 26/2007	La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. *Anabel Moriña Díez.*
EP 27/2007	La reforma del Senado. *Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.*
EP 28/2007	Un nuevo enfoque de la solidaridad autonóma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. *Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.*
EP 29/2007	Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. *Yolanda García Ruiz.*
EP 30/2008	El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. *Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.*
EP 31/2008	El turismo residencial y las políticas públicas europeas. *Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.*
EP 32/2008	La economía social y su participación en el desarrollo rural. *Andrés Montero Aparicio.*