

DEBORAH DAICH  
CECILIA VARELA  
coordinadoras

# FEMINISMOS Y POLÍTICAS ANTITRATA

PERSPECTIVAS COMPARADAS

**Editorial Biblos**

Daich, Deborah

Feminismos y políticas antitratas : perspectivas comparadas / Deborah Daich ; Cecilia Varela. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Biblos, 2024.

287 p. ; 23 x 16 cm. - (Sociedad)

ISBN 978-987-814-270-8

1. Estudios Sociales. 2. Trata de Personas. 3. Sociedad Contemporánea.

I. Varela, Cecilia II. Título

CDD 305.4201

*A Dolores Juliano*

Diseño de tapa: Luciano Tirabassi

Armado: Hernán Díaz

© Las autoras, 2024

© Editorial Biblos, 2024

Pasaje José M. Giuffra 324 (C1064ADD) Buenos Aires

info@editorialbiblos.com / www.editorialbiblos.com.ar

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723

Impreso en la Argentina

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sin el permiso previo y escrito de la editorial. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Esta primera edición fue impresa en Imprenta Dorrego,  
avenida Dorrego 1102, Buenos Aires, República Argentina,  
en abril de 2024.

la calle, con experticia que tienen nuestras aliadas y sobre todo con vivencias y con mucha experiencia de todo este recorrido.

La Ley de Trata no le solucionó la vida a nadie, entonces pensemos nuevas políticas que sean construidas con el territorio, con los sujetos políticos involucrados y muy lejos del punitivismo y la moral.

La pandemia como oportunidad política para el abolicionismo punitivista en el Estado español\*

Rocío Medina Martín

## Introducción

En la actualidad los feminismos han conseguido una mayor capacidad de incidencia política en las agendas legislativas territoriales y globales. Sin embargo, en un contexto histórico de aumento de la producción y del control de la exclusión social (Wacquant, 2015; Juliano, 2020), incrementado por las desigualdades sociales y los miedos producidos por la pandemia, se agudiza el riesgo de que algunas de sus propuestas y conceptualizaciones sean absorbidas por lógicas neoliberales y/o economicistas libertarias. Al respecto contamos, cuando menos, con análisis de las alianzas políticas en los años 80 entre feministas radicales y sectores políticos conservadores, religiosos o no (Bernstein, 2014). Por ello, en un contexto internacional de derechización global, donde las políticas neoliberales colocan a los “feminismos en torsión” (Medina-Vicent, Reverter-Bañón y Strazzeri, 2019) y la pandemia ha generado un profundo recorte de libertades, resulta necesario detenernos a analizar cómo están siendo asumidas las demandas de los feminismos en las agendas legislativas (que se consideran feministas) y las contradicciones que pueden habitar este proceso. Se trata de comprender los posibles riesgos que abren ciertas propuestas normativas para las mismas mujeres (especialmente aquellas empobrecidas, racializadas y/o migrantes).<sup>1</sup>

Los grandes debates internos al interior de los movimientos feministas en el Estado español (violencia de género/violencias machistas,

\* Este texto hace parte de mi labor como investigadora en el proyecto de investigación I+D “JURISAGREX: claves iusfilosóficas para el análisis de la jurisprudencia sobre agresiones y abusos sexuales”, ref. RTI2018-096476-B-I00, financiado por el Ministerio de Ciencias e Innovación y dirigido por Encarna Bodelón (UAB).

1. Un análisis jurídico estrictamente interseccional sobre la normativa que se aborda en este texto será publicado próximamente en Ediciones del Sur (2023).

derechos de las personas trans o de las trabajadoras sexuales, maternidad subrogada, etcétera) se vienen revelando como plataformas ágiles para la circulación de narrativas salvacionistas y criminalizadoras que, en el juego de la aritmética parlamentaria, van desprendiéndose de sus ropajes feministas emancipadores para con toda la sociedad. En estos devenires, la situación de pandemia global ha sido, como es sabido, un catalizador importante de recorte de libertades del cual no han quedado eximidas las políticas feministas, como veremos.

En esta dirección, este texto se centra en analizar las principales modificaciones legislativas propuestas por el Ministerio de Igualdad español en los últimos años (2020-2023) sobre el fenómeno de la prostitución, así como sus derivas políticas y posibles consecuencias prácticas, especialmente en lo que respecta a las consecuencias criminológicas sobre las trabajadoras sexuales (Smart, 2019).

Como señalan Deborah Daich y Cecilia Varela, los diversos modelos ideológicos existentes sobre prostitución y derecho (Heim, 2011; Molina, 2018) no dan cuenta de las distancias entre sus objetivos discursivos, sus políticas públicas y sus efectos prácticos. Resulta pertinente, por tanto, desde una perspectiva foucaultiana, una mirada que privilegie las formas de gobierno de la prostitución que, más allá de la implementación del ámbito penal, considere regulaciones de menor jerarquía, formas de ejercicio del poder de policía, prácticas de intervención y operadores psi y sociales abocados al “rescate” y reinserción de las mujeres que ofrecen sexo comercial (Daich y Varela, 2014: 67). De ahí la necesidad del abordaje pautado que, desde un enfoque de los feminismos jurídicos, se despliega en este texto.

En primer lugar, tras desarrollar los antecedentes del Código Penal (CP) español sobre prostitución y los avatares jurisprudenciales de su implementación (1973-2015), serán expuestos algunos de los análisis ya realizados sobre los efectos de las ordenanzas municipales y de la Ley Mordaza respecto de los derechos de las trabajadoras sexuales y del poder de policía (2000-2021). En segundo lugar, serán analizadas las decisiones políticas y legislativas que durante la pandemia fueron tomadas, especialmente desde el Ministerio de Igualdad, sobre la situación de las trabajadoras sexuales, a saber: presentación de una nueva propuesta legislativa sobre la prostitución sin plazo de audiencia a las afectadas, eliminación del acceso directo de ellas mismas al ingreso mínimo vital (IMV) y propuesta de cierre de los prostíbulos en cuanto “focos de contagio”. En tercer lugar, serán desarrolladas las nuevas propuestas legislativas (2020-2023) atendiendo a categorías como *con-*

*sentimiento sexual, explotación sexual, proxenetismo y tercería locativa* en torno de la aprobación de la ley orgánica 10/22, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, presentada por el Ministerio de Igualdad en manos de Unidas Podemos (UP) y de la nueva propuesta de ley orgánica por la que se modifica el Código Penal para prohibir el proxenetismo en todas sus formas, presentada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en mayo de 2022, aún en proceso de aprobación.

A partir del análisis presentado se pretende comprender hasta qué punto las modificaciones propuestas –algunas de las cuales aún no han sido aprobadas después de duros debates parlamentarios–, lejos del clásico objetivo de protección de las políticas abolicionistas, consolidan un largo proceso de asunción de políticas neoliberales y punitivistas sobre la prostitución en el Estado español, inteligibles desde lo que se ha denominado como feminismo carcelario (Bernstein, 2014).

### El Código Penal español y sus sucesivas reformas sobre prostitución: del franquismo a la reforma de 2015

El Código Penal franquista de 1973 recogía los delitos relativos a la prostitución en su capítulo VII, “Delitos relativos a la prostitución”, y bajo el título IX, “Delitos contra la honestidad”, reconociendo como delitos la prostitución coactiva de personas mayores de veintitrés años (art. 452 bis a) la inducción o el favorecimiento de ella en personas menores<sup>2</sup> de 23 años (art. 452 bis b), la prostitución no coactiva (art. 452 bis c) y la tercería locativa (art. 452 d). Este último artículo, cuya figura será recuperada en 2020, castigaba a personas dueñas, gerentes, administradoras o encargadas de locales, abiertos o no al público, donde se ejerciese la prostitución, y a toda persona que participase en su financiamiento, así como a quienes dieran o tomasen en arriendo un edificio u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución o corrupción ajena.

Tras casi veinte años de democracia, la reforma del Código Penal de 1995 despenalizó el proxenetismo no coactivo y la tercería locativa, tipificando únicamente el proxenetismo coactivo cuando se “determi-

2. Aunque me parecen más adecuadas la categoría “niños, niñas y adolescentes” (NNA) que la de “menores” y la de “diversidad funcional” que la de “discapacidad”, en los casos en los que se hace referencia expresa al contenido de las normas usaremos las categorías usadas por ellas.

ne, coactivamente, mediante engaño o abusando de una situación de necesidad o superioridad, a persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella” (art. 188) y la prostitución de menores e incapaces (art. 187). Esto implicaba el reconocimiento de la libertad de prostituirse de la persona adulta como manifestación de la libertad sexual (sentencia del Tribunal Supremo 92/1995, 27 enero) y el fundamento del tipo penal en los medios comisivos.

No obstante, la ley orgánica 11/03, del 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, volvió a modificar el CP. En primer lugar, esta ley tipificó, dentro del título xv bis “Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros”, una serie de delitos en el contexto del tráfico ilegal o la inmigración de la explotación sexual que terminaron penalizando de manera similar la explotación y el tráfico de migrantes y la facilitación humanitaria de la llegada de migrantes. En palabras de María Luisa Maqueda (2016a: 2), más que una reforma que diera respuesta a los fenómenos como trata o tráfico, pareció que el legislador quiso reprimir una inmigración sexual no deseada, sin importar el consentimiento de las personas afectadas.

En segundo lugar, con esta última reforma de 2003 se volvió a regular el proxenetismo no coactivo, tipificando la conducta de quien “se lucre explotando la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de la misma”. De esta manera, para 2003, el artículo 188.1 del CP incorporaba ambas formas de proxenetismo bajo la misma pena, de dos a cuatro años de prisión y multa de doce a veinticuatro meses. Esta situación duró un total de doce años y reabrió hondamente el debate jurídico y político sobre el consentimiento como ejercicio de libertad y la necesidad o no de medios comisivos (coacción, intimidación, violencia, engaño o abuso) para desconocerlo. Un debate conocido entre posiciones feministas abolicionistas y proderechos, y especialmente adscripto al ámbito de los derechos humanos.

A lo largo de esos doce años se dieron interpretaciones judiciales bastante dispares (Llobet, 2017) y se produjo una consolidada jurisprudencia en la que se afirmó por parte del Tribunal Supremo, en su sentencia 445/08, del 3 de julio, que “no toda ganancia proveniente de la prostitución, por sí sola, convierte a quien la percibe en autor de un delito castigado con penas de dos a cuatro años de prisión”. La misma sentencia estableció algunos requisitos para la existencia del delito de proxenetismo no coactivo, entre los que cabe destacar (a) que los rendimientos económicos procedan de una situación de explotación sexual

determinada por la violencia, intimidación, engaño o abuso de autoridad, de situación de necesidad o de vulnerabilidad; (b) el conocimiento de dichas circunstancias; (c) la necesidad de que se trate de un beneficio económico directo ligado a la fuente de la prostitución ajena, y (d) la exigibilidad de reiteración tanto en quien ejerce la prostitución como en quien lucra con su ejercicio. De este modo, el Alto Tribunal limitó la criminalización, en última instancia, al proxenetismo coactivo. Dos criterios interpretativos fueron determinantes para el Tribunal Supremo, el principio de proporcionalidad, quebrado con la equiparación de penas existiendo violencia o intimidación o no, y el principio de lesividad, el cual requería la lesión del bien jurídico protegido, la libertad sexual (González, 2020: 3).

Por su parte, la ley 5/2010, del 22 de junio, por la que se modifica la ley orgánica 10/95, del 23 de noviembre, del CP, entre otras cuestiones, introdujo el delito de trata de seres humanos en su artículo 177 bis bajo el título VII bis “De la trata de seres humanos”, castigado con prisión de cinco a ocho años y coincidiendo con la definición de trata de seres humanos consensuada en el ámbito internacional.<sup>3</sup> Mientras en su inciso 1 el artículo expone que se considerará situación de necesidad o vulnerabilidad “cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso”, el punto 3 insiste en que “el consentimiento de una víctima de trata de seres humanos será irrelevante cuando se haya recurrido a alguno de los medios indicados en el apartado primero de este artículo”. Con todo, y a pesar de que la normativa internacional y europea reconoce la línea político-crímenal que diferencia entre prostitución, explotación sexual y trata de personas, esta reforma de 2010 no incidió sobre el artículo 188.1 del CP en su igualación de las penas entre proxenetismo coactivo y no coactivo.

Así las cosas, no fue hasta la aprobación de la ley orgánica 1/15, del 30 de marzo, por la que se modifica la ley orgánica 10/95, del 23 de noviembre, del CP, cuando se reformaron los delitos relativos a la prostitución, que situó la prostitución de personas adultas en el artículo 187

3. En el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, conocido como Protocolo de Palermo (2000), en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, conocido como Convenio de Estambul (2011) y en la directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la decisión marco 2002/629/JAI del Consejo de 2011 de la Unión Europea.

y la de menores en el 188. Esta reforma de 2015 aumentó en un año la pena para el proxenetismo coactivo de dos a cinco años, quedando así el no coactivo con una pena de prisión de dos a cuatro años como una tímida respuesta a la falta de proporcionalidad indicada. Además, se añadió un inciso para explicar el contenido del concepto de explotación respecto del proxenetismo no coactivo: “Cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias: a. que la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad personal o económica, b. que se le impongan para su ejercicio condiciones gravosas, desproporcionadas o abusivas”.

En primer lugar, respecto del requisito de la vulnerabilidad, cabe criticar que, dado que podía darse en ambos tipos de proxenetismo, dejaba intacta la confusión entre ambos. Desde la doctrina, se ha llegado a interpretar que el concepto “hacía el juego” a quienes pretendían equiparar prostitución y trata (Villacampa, 2015: 4), calificando el concepto de vulnerabilidad como “discurso ideológico” (Maqueda, 2013, 2016a). A pesar de que a partir de la decisión marco del Consejo, del 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, sustituida por la directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, y del artículo 177.1 bis del CP, se entendería en situación de vulnerabilidad a quien “no tiene otra alternativa real o aceptable que someterse al abuso”, algunas sentencias han llegado a realizar interpretaciones muy dispares. Así, la sentencia del Tribunal Supremo 552/15, del 23 de septiembre, argumentaba lo siguiente:

Las categorías “necesidad” y “vulnerabilidad”, tomadas en el sentido que habitualmente reciben en el discurso socioeconómico, no bastan por sí solas. Lo requerido es que, en un contexto connotado por circunstancias de partida de esa índole, una persona, abusando de su posición de dominio sobre otra, le imponga, buscando un lucro, la dedicación no querida a la prostitución. Los efectos de esa disposición del CP [...] determinan quién es causa necesaria y directa de la prostitución de otra persona contra su voluntad. No basta, pues, que esta, impulsada en origen por una situación de precariedad económica, tenga en ella su medio de vida, con beneficio también para un tercero. Es preciso que este la haya determinado en concreto prostituirse, de alguna de las formas contempladas en ese precepto. (Cit. en González, 2020: 19)

Mientras que esta sentencia ceñía la explotación del artículo 188.1 del CP a la mal llamada prostitución “forzada o constreñida”, trascen-

diendo así la explotación en su sentido meramente económico, otras resoluciones judiciales, como la sentencia 197/18 de la Audiencia Provincial de A Coruña, del 1 de junio, invalidaba “la libertad de la voluntad cuando se reside irregularmente en España, con posibilidad o incluso probabilidad de ser expulsada [...] cuando se carece de permiso de trabajo [...] y cuando se atraviesa una grave situación de penuria económica”. También la sentencia 210/17 de la Audiencia Provincial de Lleida, del 14 de julio, argumentó la juventud, la situación irregular y la ausencia de red social como factores determinantes por los que la testigo protegida “carecía de un entorno de confianza que le diera seguridad para oponerse a la situación, lo que inequívocamente la determinó a ejercer la prostitución en los términos expresados en el apartado de hechos probados y que se corresponden con los exigidos por el precepto en el que se sustentaba la acusación”.

Estas interpretaciones extensivas de la vulnerabilidad, reforzando un discurso abolicionista que cuestiona la autonomía de quienes voluntariamente consienten la prostitución y que propone la criminalización de su entorno (Maqueda, 2016b), terminan por eliminar la agencia, la libre voluntad y la capacidad de discernimiento de las mujeres empobrecidas y/o migrantes, bajo una interpretación y aplicación de la ley cargada de estereotipos sexistas, racistas y aporofóbicos.<sup>4</sup>

En segundo lugar, en cuanto al requisito para considerar la existencia de explotación relativo a las condiciones gravosas, desproporcionadas o abusivas que insertó la reforma de 2015, es necesario traer a colación dos cuestiones. De un lado, el mismo Tribunal Constitucional, en su sentencia 163/04 del 4 de octubre, sobre los derechos de las trabajadoras en relación con el hostal Club Liana, consideró que “la protección penal se extiende a toda prestación de servicios por cuenta ajena en la que concurren las notas típicas de la relación laboral, aunque el contrato sea nulo o tenga causa ilícita”, reconociendo así la protección penal frente a la explotación laboral aun cuando el contrato de prostitución sea considerado ilícito. De otro lado, dado que, hasta la última reforma, la imposición de condiciones abusivas en la prostitución ya era castigada a través de los delitos contra los derechos de los trabajadores, incluidos en el título xv del CP (con el aval de la sentencia señalada), es posible interpretar que la explotación del segundo requisito hacía en realidad referencia a una explotación laboral en el ámbito de la prostitución. Sin embargo, esta interpretación quedó paradójicamente invisibilizada y

4. Para profundizar el debate jurisprudencial al respecto, ver Maqueda (2013).

negada a través de la incorporación de este precepto, al diferenciar este la explotación (de la prostitución) de la explotación (laboral) (González, 2020: 10 y 11; Maqueda, 2016b).

En definitiva, las sucesivas reformas del CP analizadas fueron anclando el imaginario abolicionista en el ámbito penal, generando serios desplazamientos conceptuales al sustituir la diferenciación entre prostitución consentida/forzada<sup>5</sup> por explotación sexual, a pesar de la normativa internacional, y desconociendo el consentimiento de las mujeres afectadas bajo una interpretación infantilizante de la idea de vulnerabilidad en razón de cuestiones vinculadas mayoritariamente a la pobreza y al estatus migratorio. Los efectos criminalizadores de estos desplazamientos sobre las mismas mujeres involucradas en el comercio sexual son realmente preocupantes. Según los informes de delitos contra la libertad y la indemnidad sexual en España de 2019 y 2020 (López *et al.*, 2019, 2020) si bien en casi todos los delitos contemplados bajo esta rúbrica el porcentaje de personas detenidas/investigadas por sexo no supera como máximo el 9% para las mujeres, en el caso específico de los delitos relativos a la prostitución ellas suponen el 37% frente al 63% de hombres. En el mismo informe para 2021 (López *et al.*, 2021), los mismos datos para delitos relativos a la prostitución arrojan el 41% de mujeres y el 59% de hombres. Aunque sin duda estos datos ameritan un análisis longitudinal propio y exhaustivo que excede a este trabajo, es importante señalar la excepcionalidad que implica la criminalización de las mujeres en los delitos relativos a la prostitución donde, lejos de proteger a las trabajadoras sexuales tal y como plantean los discursos abolicionistas, más bien nos encontramos ante efectos de corte criminalizantes, y por tanto prohibicionistas, sobre las mismas mujeres. Como veremos en los siguientes apartados, no habrá más cambios en el CP hasta la Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual, en 2022, que refuerza aún más el devenir punitivista hasta ahora revisado.

5. Se usa la dicotomía de manera explicativa aun asumiendo el oxímoron que implica la idea de una prostitución forzada, ya que en ese caso se trataría de violencia sexual (Maqueda, 2020), como analizaremos más adelante.

### Consecuencias criminalizadoras de las ordenanzas municipales y de la Ley Mordaza

Otra modalidad normativa fundamental en la regulación de la prostitución en el Estado español ha sido la ordenanza municipal, de rango local. Desde comienzos de los años 2000 se fueron aprobando ordenanzas en diferentes ciudades españolas (Barcelona, Badalona, Girona, Valencia, Málaga, Granada o Sevilla, entre otras), ya fuesen como ordenanzas municipales genéricas de civismo u ordenanzas específicas para la regulación del trabajo sexual. Limitadas todas a la sanción del trabajo sexual “de calle”, si bien es cierto que ordenanzas como la de ciudad de Sevilla sancionan únicamente la solicitud de servicios sexuales por parte de clientes, la inmensa mayoría sanciona también el ofrecimiento, la negociación o la aceptación llevado a cabo por las trabajadoras. Estas normativas, calificadas como “una técnica ficticia de seguridad ciudadana” en el marco de estrategias neoliberales de criminalización (Bodelón y Arce, 2018) y de supuestas políticas de securitización (Ortiz, 2021), han supuesto multas para las propias trabajadoras, a veces reiteradas, de hasta 3.000 euros en sus sanciones más graves.

En aquellas ciudades donde no existen ordenanzas o donde dejaron de aplicarse –como es el caso de Barcelona–, la ley 4/15 de seguridad ciudadana, de rango estatal, conocida como Ley Mordaza, ha sido la herramienta normativa aplicada ante el fenómeno de la prostitución en los espacios públicos. Su artículo 36.11 sanciona la solicitud o aceptación de servicios sexuales de los clientes con hasta 30.000 euros, y aunque en teoría no se sanciona la oferta de servicios sexuales por parte de las trabajadoras sexuales, no obstante, el artículo 36.6 sanciona la desobediencia o resistencia a la autoridad (también con hasta 30.000 euros) y el artículo 37.5, los actos de exhibición obscena (con hasta 600 euros), a menudo aplicados a las trabajadoras sexuales<sup>6</sup> e incluso a posibles víctimas de trata.

6. Aunque los datos del Ministerio del Interior no permiten conocer con exactitud cuántas de estas multas han sancionado a trabajadoras sexuales, es conocido por las organizaciones sociales y por las propias trabajadoras sexuales que, del total de 29.438 multas entre 2015 y 2017 en el Estado, muchas de estas han recaído sobre ellas. En 2019 se interpusieron 12.645 infracciones por el artículo 36.6 y se supone que muchas de ellas puedan estar vinculadas a actuaciones relacionadas con el artículo 36.11 (Ortiz, 2021). Por otro lado, entre julio de 2015 y diciembre de 2018 el artículo 36.11, que penaliza a los clientes, supuso 1.845 sanciones, es decir, 1,4

Los estudios realizados por el Antígona Grup (2014) han analizado en profundidad las repercusiones y consecuencias de estas sanciones.<sup>7</sup> Sus análisis cualitativos arrojan graves consecuencias criminalizadoras, en general, y de las sanciones, en particular, sobre la garantía de los derechos fundamentales de las trabajadoras sexuales en los ámbitos social, sanitario, civil y económico. En cuanto a las consecuencias de la criminalización, se ha constatado el empeoramiento de las condiciones de negociación de las trabajadoras, la obligación de desplazamiento hacia espacios más seguros y privados –con la consiguiente pérdida de red entre ellas– y la desconfianza producida hacia la administración pública y las fuerzas de seguridad debido al acoso sufrido. Respecto de las consecuencias de las sanciones, las ordenanzas han producido aumento de la clandestinidad, reducción del volumen de trabajo con la consiguiente repercusión económica para las trabajadoras sexuales, alejamiento de las instituciones sociales, abandono de la calle de los clientes más respetuosos, numerosas detenciones policiales y órdenes de expulsión, y además violencias contra la integridad física, amenazas, insultos y acoso, reforzándose el poder discrecional de policía (Antígona Grup, 2014; Bodelón y Arce, 2018; Barcons, 2018).

Los datos cuantitativos relevados al respecto de las sanciones de las ordenanzas son también contundentes, teniendo en cuenta el endeudamiento generado y sus amplias repercusiones, que en algunos casos afectan incluso a víctimas de trata. Por poner algunos ejemplos, en el caso de Barcelona, si en 2011 el 100% de las multas recayeron sobre las trabajadoras sexuales, para 2013 esto mismo ocurrió en el 63,7% y el 67,9% en 2014.<sup>8</sup> Entre 2009 y 2015, en La Jonquera, se multaron a 480 mujeres y a 46 hombres (Bodelón y Arce, 2018). En la ciudad de

multas al día y el 0,24% de todas las sanciones impuestas por la Ley Mordaza. Ver este último dato en R. Mestre i Mestre, E. Martín Díaz, C. Fernández Bessa y J. Á. Brandariz García, “Abolicionismo y prostitución: la gobernanza del simulacro”, *Contexto*, 12 de noviembre de 2019. <https://ctxt.es/es/20191106/Firmas/29483/Abolicionismo-prostitution-trata-politicas-publicas-proderechos.htm>

7. Ver también el monográfico “La prostitución y el derecho”, *Crítica Penal y Poder*, octubre de 2018.

8. Según R. Mestre i Mestre, E. Martín Díaz, C. Fernández Bessa y J. Á. Brandariz García, “Abolicionismo y prostitución”, entre 2011 y 2014 las prostitutas en Barcelona recibieron 2.611 sanciones en aplicación de la ordenanza cívica, el 148% más que los clientes.

Málaga, en 2019, fueron multadas 593 mujeres y 28 hombres, con una proporción de 1 a 21.<sup>9</sup>

Un estudio de caso criminológico sobre la aplicación del artículo 46 de la ordenanza de civismo de la ciudad de Guadalajara,<sup>10</sup> con multas de hasta 1.500 euros, analizó un total de 137 denuncias por infracciones relativas a dicho artículo en el período 2008-2012. Siendo el 85,4% de estas denuncias impuestas a las mujeres, se concluye que entre los efectos principales de estas ordenanzas están el traslado del consumo de prostitución de las calles a lugares no públicos y la criminalización de las mujeres que ejercen la prostitución “contribuyendo a precarizar aún más el ejercicio de la prostitución para las mujeres, y por tanto, de sus condiciones de vida y seguridad” (Ortiz, 2022: 15).

En conclusión, si el ejercicio de la prostitución no está perseguido penalmente –a diferencia del proxenetismo coactivo y el no coactivo–, tanto las ordenanzas municipales como la Ley Mordaza sí lo sancionan en el marco del “derecho administrativo del enemigo” (Melero, 2018; Iglesias-Lucía, 2018), generando consecuencias directas de toda índole sobre las vidas de las trabajadoras sexuales en comparación con las recibidas por los clientes. Toda esta maquinaria punitivista, aun en el ámbito administrativo, ha ido generando un discurso aún más estigmatizante y criminalizador del trabajo sexual que legitima la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres a quienes discursivamente se plantea proteger y, además, una banalización del fenómeno de la trata. Es por todo ello que algunos autores se preguntan si las ordenanzas de civismo son “un derecho del enemigo para las mujeres” (Ortiz, 2021).

### La pandemia como contexto de oportunidad política para el abolicionismo español

La ley orgánica 10/22 de garantía integral de la libertad sexual, de 25 de agosto de 2022, más conocida como la Ley del Solo Sí es Sí, es una norma española de máximo rango legal que regula aspectos diversos

9. B. Egea, “Málaga multa veinte veces más a las mujeres que ejercen la prostitución que a los clientes”, *Ser*, Málaga, 5 de marzo de 2020. [https://cadenaser.com/emisora/2020/03/05/ser\\_malaga/1583418790\\_784771.html](https://cadenaser.com/emisora/2020/03/05/ser_malaga/1583418790_784771.html)

10. El artículo 46 prohíbe el ofrecimiento, la solicitud, negociación y aceptación directa o indirecta de servicios sexuales en el espacio público. La ciudad de Guadalajara contaba en aquel período con una población aproximada de 80.000 habitantes.

relacionados con la libertad sexual. Como explica el mismo sobre-nombre de la ley, tras el famoso caso de violación colectiva conocido como el caso de La Manada (en las fiestas de San Fermín de la ciudad de Pamplona en 2016), el principal objetivo de la ley consistía, en un principio, en eliminar la distinción penal entre abuso y agresión sexual, y en legislar sobre las violencias sexuales sobre la base de una atención integral según el Convenio de Estambul (2011). Se instituía así el consentimiento sexual explícito de las mujeres como principal apuesta de las políticas legislativas feministas en el Estado español.

Sin embargo, desde el comienzo mismo del proceso legislativo, no tardaron en aparecer las pretensiones de insertar planteamientos abolicionistas sobre la prostitución en la ley desde el Ministerio de Igualdad, proponente de ella. Para poder abordar el delicado calado de esta cuestión, que reabrió abruptamente y sin visos de solución una de las fisuras más hondas en el movimiento feminista español, es indispensable rastrear las decisiones y asunciones políticas de corte abolicionistas tomadas por el Ministerio en el contexto político de emergencia social marcado por la pandemia (especialmente durante el encierro) y que desembocaron en un debate social y parlamentario histórico con la Ley del Solo Sí es Sí.

#### *La exclusión de las trabajadoras sexuales del acceso al ingreso mínimo vital<sup>11</sup>*

Días antes de la celebración del 8 de marzo (8M) de 2020 se conocía el primer borrador de la denominada Ley del Solo Sí es Sí, donde aún no existía articulado alguno referido a la prostitución. Días después el 8M, el 11 de marzo, el real decreto 463/20, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma, y con el objetivo de gestionar la crisis sanitaria, a propuesta de los ministerios de Igualdad e Interior, se aprobó el real decreto-ley 12/20, del 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, que otorgó base jurídica al “Plan de contingencia contra la violencia de género ante la crisis de COVID-19”. El 21 de abril, el Ministerio de Igualdad publicaba un documento de ampliación de dicho plan con medidas adicionales

11. Aprobado a raíz de la pandemia, el IMV “es una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas”, <https://imv.seg-social.es/>.

dirigidas a víctimas de trata, explotación sexual y a mujeres en contextos de prostitución. Este documento contemplaba la facilitación en el acceso al ingreso del IMV (aun cuando las mujeres fuesen migrantes con documentación irregular), la garantía de alojamiento temporal y la alternativa habitacional para “casos de especial vulnerabilidad”, sin más especificación sobre esta última categoría. Fue entonces una incógnita si las trabajadoras sexuales tendrían acceso directo al IMV y a soluciones habitacionales. Sin embargo, el texto final del real decreto 789/22, del 27 de septiembre, no volvió a referirse a las “mujeres en contexto de prostitución”, únicamente a las mujeres víctimas de violencia de género, de trata de seres humanos y de explotación sexual.

Finalmente, las trabajadoras sexuales no fueron por tanto un grupo de excepción en el acceso a IMV. Como el resto de la ciudadanía, debían acceder al ingreso por el umbral de renta, lo que requería una cotización previa de un año. Teniendo en cuenta la falta de reconocimiento laboral de su trabajo para poder cotizar, y siendo además una inmensa mayoría de ellas migrantes sin documentación regular y con dificultades para el empadronamiento, su exclusión del acceso al IMV quedó claramente establecida. El resultado fue que muchas trabajadoras sexuales quedaron sin alternativa económica y, como veremos a continuación, expulsadas de los prostíbulos y sin trabajo, por decisión del mismo Ministerio. Mientras tanto, dado que la patronal del alterne ya estaba reconocida por el Tribunal Supremo desde 2003, muchos dueños de prostíbulos pudieron acogerse a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) que gestionó el Ministerio de Trabajo para poder afrontar la situación de pandemia.<sup>12</sup>

#### *El cierre de los prostíbulos como “focos de contagio” y el desahucio de las prostitutas*

El 21 de agosto de 2020 el Ministerio de Igualdad enviaba una carta a las comunidades autónomas solicitando el cierre de los prostíbulos, donde la ministra solicitaba “que no demos tregua a esa industria proxeneta que siempre permanece en la impunidad y en la absoluta opacidad. Se

12. El ERTE es un mecanismo que permite la suspensión de contratos laborales o la reducción de la jornada ordinaria, con un carácter temporal. A modo de ejemplo, el caso del Club Paradise recogido en Rebeca Carranco, “El Paradise, uno de los prostíbulos más grandes de Europa, presenta un ERTE”, *El País*, 23 de marzo de 2020.

habla mucho de los derechos de las mujeres en contexto de prostitución pero no de las cifras de negocio”.<sup>13</sup> Por su parte, la Unión Progresista de Fiscales, el 23 de agosto, “aplaudiendo el cierre”, instaba al gobierno a “activar inmediatamente los trámites legislativos que desembocasen en una ley integral contra la trata y la explotación sexual, así como todas aquellas normas precisas para abolir la prostitución”.<sup>14</sup> Además del discurso abiertamente abolicionista, entre las razones ofrecidas por el Ministerio para el cierre, además de no diferenciarse entre prostitución y trata con fines de explotación sexual (jurídicamente diferentes en el ámbito internacional), se argumentó “la necesidad de prevenir contagios y evitar la propagación del virus”. Aunque la Comisión y el Consejo Europeo<sup>15</sup> solicitaron a los Estados miembros que las medidas para enfrentar la pandemia respondiesen a criterios científicos, aún hoy se desconocen los indicadores básicos en salud que, teniendo en cuenta la forma de contagio de la COVID-19, debieron justificar el cierre de los prostíbulos. Ante la necesidad lógica de prevenir los contagios en todos los lugares, tampoco se sopesó realizar guías de prevención y control –como en los asentamientos agrícolas– o paralizar la actividad temporalmente sin necesidad de cerrar los prostíbulos expulsando de sus viviendas a las prostitutas, quienes muy a menudo viven en ellos.

Ni en el Plan de Transición para una Nueva Normalidad del Ministerio de Sanidad, ni en el Plan de Respuesta Temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19, ni en los acuerdos del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se acreditó la necesidad de cerrar los prostíbulos por cuestiones sanitarias específicas. Sin datos, informes o estudios públicos y accesibles que avalasen las declaraciones del Ministerio de Igualdad sobre los prostíbulos como “focos específicos de contagio”, en palabras de la responsable máxima del Ministerio de Igualdad, estas declaraciones se revelaron como parte de una narrativa higienista que profundizaba el estigma de las prostitutas en cuanto sujetos infecciosos portadores de enfermedades (Pheterson, 2000).

13. No todas las comunidades autónomas respondieron a la solicitud del Ministerio, y hay que tener en cuenta que muchos prostíbulos con licencias como lugares de hospedaje u ocio, por ejemplo, no encajan en la demanda.

14. EFE, “Los fiscales progresistas piden medidas de protección para mujeres y niñas víctimas de la prostitución”, *Público*, Madrid, 23 de agosto de 2020.

15. [https://commission.europa.eu/sites/default/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19Containment\\_measures\\_es.pdf](https://commission.europa.eu/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19Containment_measures_es.pdf)

La contradicción en la gestión del Ministerio de Igualdad era evidente. De un lado, desde el punto de vista jurídico, según el Ministerio, las prostitutas no eran ni víctimas de trata ni de explotación sexual, por lo que tenían vías de acceso específico como colectivo al IMV. Por otro, desde el punto de vista ideológico, este mismo organismo decidió que sí eran víctimas de mafias de explotación sexual y encomendó a las comunidades autónomas cerrar los clubs. Sin acceso a recursos económicos básicos, desahuciadas de los clubes o endeudadas con ellos y sin alternativa laboral alguna, muchas mujeres se vieron forzadas a seguir ejerciendo la prostitución en condiciones de mayor clandestinidad y extrema desprotección. Todo ello debió hacer más difícil rastrear o diagnosticar los contagios y garantizar la salud pública debido a la falta de información sobre sus paraderos, trabajos y contactos, siendo contraproducente desde el punto de vista sanitario, y dejó a las mujeres con menos derechos, más estigmatizadas y expuestas a una mayor explotación.

*El Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual: regulación de la prostitución sin plazo de consulta con las afectadas*

El 23 de septiembre de 2020, los ministerios de Justicia y de Igualdad anunciaron el Plan Nacional Integral Social, Laboral y Económico para impedir que “la industria de la explotación sexual continuase lucrándose con la explotación de las mujeres”.<sup>16</sup> Muchas de estas medidas serían insertadas en el anteproyecto de ley de libertad sexual y afectarían al Código Penal. Así, meses después de la presentación del primer borrador de la Ley del Solo Sí es Sí días antes del 8M, y tras las negociaciones en el gobierno de coalición, a finales de octubre de ese año, se publicó el *Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual* en la web del Ministerio de Igualdad. La diferencia entre el primer y el segundo texto radicaba principalmente en que en el segundo aparecía un nuevo articulado sobre prostitución, totalmente inexistente en el anterior. Aunque existen otras cuestiones relevantes a lo largo del articulado al respecto, por razones de espacio analizaremos en el siguiente

16. M. Kohan, “Justicia e Igualdad anuncian un Plan Nacional para acabar con el proxenetismo”, *Público*, Madrid, 23 de septiembre de 2020.

apartado las dos cuestiones más relevantes y debatidas: la modificación del proxenetismo coactivo y la recuperación de la tercería locativa.

Es oportuno aclarar que estas propuestas de modificaciones legales no fueron en ningún momento dialogadas ni debatidas con las organizaciones de trabajadoras sexuales proderechos en el Estado español, ni antes ni después de que saliese a la luz el anteproyecto de la ley en octubre de 2020 con su nuevo articulado sobre prostitución. A pesar de la obligatoriedad del artículo 133 de la ley orgánica 39/15 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, del 1 de octubre, la cual regula los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, ante el añadido sobre prostitución en el contenido del anteproyecto, el Ministerio de Igualdad nunca abrió un nuevo plazo de audiencia a las organizaciones sociales y personas afectadas para que pudiesen dar su opinión ante el texto. Esta ausencia de garantías en la participación política, precisamente en plena pandemia, recibió numerosas críticas feministas en cuanto recorte democrático, ya que es precisamente en estos procesos institucionales donde, de facto, se expulsa a los cuerpos y colectivos subalternizados del circuito democrático.

### **Las nuevas modificaciones sobre prostitución en el anteproyecto de la Ley del Solo Sí es Sí**

#### *Modificaciones sobre el proxenetismo coactivo y críticas al respecto*

El preámbulo del borrador del anteproyecto de ley aparecido en octubre de 2020 justificaba la modificación del artículo 187 del CP para hacer más efectiva la persecución del proxenetismo y clarificar sus tipos. Si bien el nuevo artículo 187.1 del CP propuesto dejaría intacta la redacción sobre el proxenetismo coactivo de 2015 respecto de la necesidad de medios comisivos para la existencia del delito, aumentaba un año de prisión, pasando así a una nueva horquilla de tres a seis años, frente a la anterior, que era de dos a cuatro años de prisión.

Por su parte, la nueva propuesta del artículo 187.2 del texto, referido al proxenetismo no coactivo, mantiene la pena de dos a cuatro años para “quien se lucre explotando la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de la misma”, también redefine la explotación de la siguiente manera: “Cuando exista aprovechamiento de una

relación de dependencia o subordinación”. En este caso, si además la prostitución se ejerciera vía los medios comisivos del artículo 187.1, la pena se impondría en su mitad superior. De esta manera, frente a la interpretación restrictiva que sobre el proxenetismo lucrativo había generado el propio Tribunal Supremo, el anteproyecto abandonaba los requisitos de “situación de vulnerabilidad personal o económica” y de “condiciones gravosas, desproporcionadas o abusivas”, insertados en la reforma del CP de 2015, proponiendo una nueva definición de explotación extremadamente indeterminada.

Estas propuestas han sido analizadas como bastante problemáticas por la doctrina penal. La primera de ellas adolecería de bien jurídico, que debería ser la libertad sexual, tanto en el caso del proxenetismo no coactivo al existir consentimiento como para el nuevo concepto de explotación, dado que “en ausencia de cualquier forma de abuso, la criminalización de un «aprovechamiento» como lucro no ilícito incumple, por tanto, las exigencias materiales que pueden justificar la existencia de algún fundamento punitivo” (Maqueda, 2020: 2). Más allá aún, si existen medios comisivos “para determinar a una persona mayor de edad a ejercer o a mantenerse en la prostitución”, tal y como señala el texto del anteproyecto, no existiría entonces prostitución sino violencia sexual, siendo la figura penal aplicable la agresión sexual (la cual identifica con su autor a quien “realice cualquier acto de contenido sexual que atenta contra la libertad sexual de otra persona sin su consentimiento”, según la propuesta de la reforma del art. 178 CP). La mediación de precio en ninguna manera podría eliminar lo que implica para la víctima el acumulado de actos sexuales a soportar, más bien supone la mayor gravedad de estos, dada su reiteración, respecto del ataque puntual y concreto a la libertad sexual. Sin embargo, mientras el proxenetismo coactivo (o la mal llamada prostitución forzada) las condenas por agresión sexual conllevan penas de tres a seis años, la agresión sexual implica penas de cuatro a diez años de prisión (hasta doce con agravantes) (ibid.). Se niega así la posibilidad de ser víctimas genéricas de agresión sexual a quienes son agredidas sexualmente de manera reiterada, por el hecho de que estas agresiones se sitúan en un contexto mercantil donde otras personas obtienen lucro ilícito a su costa (ibid.) y se termina penalizando menos las violencias sexuales sobre mujeres sometidas a proxenetismo coactivo, que aquellas cometidas sobre cualquier otra mujer. No solo no se reconoce el consentimiento de las prostitutas, sino que los mismos delitos cometidos sobre ellas son penados en menor medida. El mensaje social que se lanza es que

las trabajadoras sexuales no tienen derecho a consentir y que agredirlas sexualmente, por tanto, sale más barato.

Asimismo, la reforma del proxenetismo no coactivo continuaba desconociendo el consentimiento (lo que ya eliminaba la existencia de bien jurídico a proteger por el derecho penal) y redefinía el concepto de explotación de manera TAL que, además de carecer también de bien jurídico a proteger (al no existir fundamento punitivo para el aprovechamiento de lucro no ilícito), la extrema indefinición de conceptos como relación de dependencia y subordinación –que básicamente definen características esenciales de cualquier relación laboral por cuenta ajena– vaciaba la nueva explotación de cualquier materialidad concreta, posibilitando cualquier contenido. Por ello, este abuso de conceptos jurídicos indeterminados en el ámbito penal abre aún más la puerta a una interpretación de la dependencia y de la subordinación entendidas como cualquier tipo de relación mediada por situaciones de pobreza, estatus migratorio o irregularidad documental –cuestiones muy presentes en el trabajo sexual– tal y como ya vimos en la jurisprudencia relativa a la vulnerabilidad en apartados anteriores. Las relaciones comerciales entre las propias mujeres en el ámbito del comercio sexual –sea en casas de citas regentadas por algunas de ellas, en razón de labores organizativas y agenda o por (sub)alquiler de habitaciones– podían ser consideradas como explotación cuando una o varias de ellas fuesen consideradas no ya vulnerables, sino ahora explotadas en razón de las situaciones de pobreza, migración o irregularidad administrativa mediante vínculos de “dependencia y subordinación”.

#### *Recuperación de la tercería locativa y críticas al respecto*

En segundo lugar, el preámbulo del anteproyecto intentaba legitimar la recuperación de la figura franquista de la tercería locativa alegando “responder más eficazmente a la explotación sexual”. Así, el nuevo artículo 187 bis del Código Penal planteaba:

El que, con ánimo de lucro y de manera habitual, destine un inmueble, local o establecimiento, abierto o no al público, a favorecer la explotación sexual de la prostitución de otra persona, aun con su consentimiento, será castigado con la pena de prisión de uno a tres años, y multa de seis a dieciocho meses sin perjuicio de la clausura prevista en el artículo 194 de este código. La pena

se impondrá en su mitad superior cuando la prostitución se ejerza a partir de un acto de violencia, intimidación, engaño o abuso de los descriptos en el apartado 1 del artículo 187.

De esta manera, cualquier persona que destine un inmueble para el ejercicio de la prostitución por terceras personas, aun con el consentimiento de estas, podía ser imputada. Las únicas posibilidades de ejercicio de trabajo sexual no penalizado quedaban reducidas al ejercicio individualizado en una vivienda en propiedad, situación altamente improbable dada la precariedad inherente al ejercicio de la prostitución o, paradójicamente, en locales reconocidos administrativa y legalmente como espacios de ocio, hospedaje o alterne. Por ello, lejos de cuestionar la existencia de prostíbulos y clubs, la propuesta normativa los refuerza al criminalizar las redes cooperativas y autoorganizadas de trabajadoras sexuales, desplazando a las mujeres precisamente a ese tipo de locales.

En conclusión, si bien aparentemente no se penalizaba de manera directa el trabajo sexual, sí se castigaba cualquier articulación o transacción comercial entre mujeres que supusiera el uso de un espacio laboral compartido cuando alguna o algunas de ellas fuesen las personas propietarias, arrendatarias o subarrendatarias. Asimismo, forzar a las mujeres a ejercer solas en sus domicilios habituales y en propiedad –posibilidad bastante improbable dadas las condiciones de precariedad económicas inherentes al trabajo sexual– las colocaría en un alto nivel de indefensión al desprenderlas de sus propias redes de seguridad. Más aún, obligaba a muchas de ellas a ejercer en viviendas con sus hijos, asumiendo así el riesgo de su retirada. Todas estas consecuencias reforzaban exponencialmente la estigmatización, la clandestinidad y la criminalización de las trabajadoras sexuales.

A mediados de mayo de 2022, en los debates parlamentarios previos a la aprobación de la Ley del Solo Sí es Sí, los riesgos de la criminalización de las trabajadoras sexuales fueron abordados pública e intensamente, con un grado extraordinario de confrontación política entre los diferentes partidos. En el tiempo transcurrido entre la aparición del anteproyecto con contenido normativo sobre la prostitución, octubre de 2020, y la aprobación de la ley orgánica 10/2022 de garantía integral de la libertad sexual, del 6 de septiembre de 2022, se fue organizando un intenso proceso de alianzas políticas durante dos años entre activistas trabajadoras sexuales y activistas académicas, analizado por Vanesa Saiz y Héctor Fouce (2022). En este proceso se organizaron campañas en redes, manifiestos, jornadas universitarias, formaciones internas con

trabajadoras sexuales y formaciones a partidos políticos, conferencias, reuniones con cargos institucionales, etcétera, consiguiendo un alto grado de compromiso en un nutrido grupo de diputadas mayoritariamente progresistas, especialmente de Cataluña y el País Vasco, quienes presentaron numerosas enmiendas a la ley y defendieron argumentarios a favor de los derechos de las trabajadoras sexuales en la Comisión de Igualdad.<sup>17</sup> Desarrollar el calibre de las confrontaciones dialécticas que se dieron en esos debates excede a este trabajo. Con todo, es significativa la ruptura vivida en el mismo grupo político Unidos Podemos, grupo que dirige el Ministerio de Igualdad, proponente mismo de la ley. En el seno de la Comisión de Igualdad, les siete diputadas de En Común Podem (sector catalán de UP) –junto a otros partidos independentistas de la izquierda y derecha catalana (ERC, CUP y Junts), partidos vascos y Ciudadanos– se posicionaron en contra de que el articulado sobre prostitución apareciese en la ley, lo que, junto a la abstención de las derechas, hacía inviable la aprobación de la ley tal y como la había elaborado el Ministerio de Igualdad. Estas diferencias sobre la prostitución, aún más vivas al día hoy, supusieron un giro de las alianzas parlamentarias de Unidos Podemos hacia la derecha en temas feministas nada despreciable, como veremos a continuación.

Finalmente, las reformas propuestas en el anteproyecto sobre proxenetismo coactivo y tercería locativa quedaron fuera de la ley, pues el texto corría un serio riesgo de no ser aprobado precisamente por estas cuestiones. A pesar de todo, la tensión fue de tal envergadura que, ese mismo día, el grupo parlamentario socialista anunció que registraría una *propuesta de ley para prohibir el proxenetismo en todas sus formas*. Así lo hizo el 19 de mayo de 2022 y fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) el 27 de mayo. Veamos su contenido.

### **La nueva propuesta de ley orgánica para prohibir el proxenetismo en todas sus formas**

La proposición de ley orgánica por la que se modifica la ley orgánica 10/95, del 23 de noviembre, del Código Penal, para prohibir el proxenetismo en todas sus formas establece modificaciones sustanciales en

17. Para profundizar el debate y los argumentarios usados en el seno de la Comisión de Igualdad en el Parlamento español, ver el *Diario de Sesiones* correspondiente en [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-678.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-678.PDF).

el proxenetismo (no coactivo) y pretende insertar nuevas conductas como merecedoras de castigo penal, como la tercería locativa en cuanto “modalidad agravada del delito de proxenetismo” y la penalización del cliente. Resulta significativo que en ningún momento el texto diferencie entre proxenetismo coactivo o no coactivo/lucrativo. Según el preámbulo “el proxenetismo, en todas sus formas, es una actuación incompatible con una concepción de los derechos humanos propia de la sociedad democrática avanzada que propugna la Constitución”. Es por eso que el término “proxenetismo” es usado a lo largo de todo el texto de manera genérica e indiferenciada, lo que posee implicaciones evidentes en el mensaje social que se lanza, en el que, al menos discursivamente –dado que jurídicamente no es así, al menos hasta ahora–, en nada debiera importar la existencia de medios comisivos ni del consentimiento de las mujeres.

#### *Modificación de los requisitos para el proxenetismo no coactivo*

En este ámbito se propone un nuevo artículo 187.1 del Código Penal que, dejando atrás aquel indeterminado requisito de explotación “cuando exista aprovechamiento de una relación de dependencia o subordinación” (nunca aprobado), plantea ahora prescindir de la explotación misma como fundamento del tipo penal. Según el preámbulo de la proposición de ley, el concepto de explotación conlleva “una restricción indeseada del alcance del tipo”. De esta manera, el nuevo tipo penal del artículo 187.2 que se postula solo exige la promoción, el favorecimiento o la facilitación de la prostitución aun consentida, quedando los medios comisivos únicamente como agravantes:

Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses a quien, con ánimo de lucro, promueva, favorezca o facilite la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de la misma. La pena se impondrá en su mitad superior cuando la prostitución se ejerza a partir de un acto de violencia, intimidación, engaño o abuso de los descriptos en el apartado anterior.

Se criminaliza así cualquier lucro obtenido en actividades organizativas en el entorno de la prostitución “consentida” (recordemos que siempre lo es si hablamos de prostitución) eliminando por completo, al

excluir la noción misma, el debate doctrinal y jurisprudencial posible sobre las interpretaciones del concepto de explotación. Es tal la expansión del alcance del tipo penal que es precisamente esta la razón que, el mismo preámbulo, justifica la reducción de la pena en un año, pasando de la actual pena de dos a cuatro de prisión a una de uno a tres años en la nueva propuesta. ¿Se lucran y promueven, favorecen o facilitan la prostitución taxistas, personal de seguridad, quienes ofrecen servicios de belleza a las mujeres o les venden lencería o condones? Pareciera que sí, al menos nada hay en la letra de propuesta que permita pensar lo contrario. ¿Serían aplicables estas consideraciones a todas las personas envueltas en transacciones comerciales realizadas por los clubes y prostíbulos? Probablemente no, dado que cuentan con licencias administrativas de ocio, hospedaje y alterne que protegen tales operaciones. Al menos, nada se dice en la norma sobre el abordaje de desmantelamiento de clubs y prostíbulos, a pesar de ser esto lo que, al menos aparentemente, pretendería hacer el PSOE. En este punto es importante tener en cuenta que no solo fue el Partido Socialista quien creó la figura del alterne, sino que miles de licencias a estos locales han sido otorgadas por ese mismo partido en el ámbito local junto a Izquierda Unida (ambos abolicionistas) en las últimas décadas. De nuevo, la criminalización de las redes autoorganizadas de trabajadoras sexuales frente al reforzamiento de clubs y prostíbulos se perfila como una de las posibles consecuencias más preocupantes de esta nueva propuesta legislativa.

Si bien el preámbulo de la propuesta incide en que el requisito de ánimo de lucro dejaría fuera del tipo la mera recepción del lucro por familiares y a otras conductas “neutrales o inocuas” –sin dar más explicaciones sobre estas últimas–, existen algunas objeciones posibles al respecto. En primer lugar, a poco que se tengan en cuenta cuestiones como la precarización económica, el estigma social, el estatus migratorio o las prácticas culturales diversas, las formas de conformación de redes de apoyo y afectivas entre trabajadoras sexuales ponen en entredicho la idea misma de familia que subyace al texto. En segundo lugar, la aclaración de que el tipo no afectaría a las familiares que se lucren, más allá de quienes sean o no considerados así, no aparece en el articulado mismo de la propuesta de ley, lo que en términos de derecho positivo permite una interpretación extensiva y literal del precepto que impone incluso a familiares, como por ejemplo hijos o personas progenitoras, por el “lucro recibido”, por ejemplo, en el seno de la gestión económica de la unidad familiar.

Asimismo, si el uso de las nociones de dependencia y subordinación ya resultaban infundadas en el ámbito penal, los nuevos conceptos de promoción, favorecimiento o facilitación de la prostitución, además de tratarse igualmente de conceptos jurídicamente indeterminados, cuando no en mayor medida, abren ahora nuevas vías de criminalización. Esta nueva propuesta también afecta por completo a las propias trabajadoras sexuales y a sus redes políticas de apoyo. Ya no solo se podrían criminalizar directamente las redes autoorganizadas o cooperativas de trabajo sexual, sino que se abre la puerta a criminalizar a las mismas activistas, trabajadoras sexuales o no, en pro de los derechos de las trabajadoras sexuales. Recordemos que, en gran parte, la razón para que el articulado en la Ley del Solo Sí sobre prostitución fuese rechazado por el Parlamento –meses antes de la nueva propuesta de ley que analizamos– fue la intensa labor de formación política y de difusión de una sólida alianza entre activistas trabajadoras sexuales y activistas académicas proderechos. De hecho, entre las acusaciones vertidas por los sectores abolicionistas ante las múltiples actividades de esta red, con duras confrontaciones verbales en no pocos eventos, se incidió bastante en “estar promocionando la prostitución” e incluso “reclutar alumnas en universidades e institutos para la prostitución”.

#### *La tercería locativa como forma agravada de proxenetismo*

La propuesta de ley también insiste de nuevo en la tercería locativa, ahora entendiéndola como una forma agravada de proxenetismo (no coactivo), lo que implica *per se* un incremento de la pena respecto de este. La nueva propuesta de redacción del artículo 187 bis es la siguiente:

El que, con ánimo de lucro y de manera habitual, destine un inmueble, local o establecimiento, abierto o no al público, o cualquier otro espacio, a promover, favorecer o facilitar la prostitución de otra persona, aun con su consentimiento, será castigado con la pena de prisión de dos a cuatro años y multa de dieciocho a veinticuatro meses, sin perjuicio de la clausura prevista en el artículo 194 de este Código. La pena se impondrá en su mitad superior cuando la prostitución se ejerza a partir de un acto de violencia, intimidación, engaño o abuso de los descriptos en el apartado 1 del artículo 187.

Además del aumento nada desdeñable de la pena de prisión aplicable en un año y de la multa, que pasa de ser de seis a dieciocho meses a ser de dieciocho a veinticuatro meses, la figura franquista de la tercería locativa queda ahora redactada usando los verbos promover, favorecer o facilitar la prostitución, y ya no “favorecer la explotación” como ocurría en la propuesta del Ministerio de Igualdad finalmente no aprobada en la Ley del Solo Sí es Sí. Por todas las críticas ya expuestas anteriormente también a la última propuesta del Ministerio sobre esta figura, y especialmente ante el abuso de la indefinición jurídica que implican conceptos como promover, favorecer o facilitar, opera aún un mayor riesgo de incremento de la criminalización y el encarcelamiento para las propias trabajadoras sexuales y para cualquier persona que participe en las transacciones de sus redes organizativas disponiendo cualquier inmueble para el ejercicio de la prostitución “consentida”.

#### *La criminalización de los clientes*

Por último, se introduce un nuevo artículo 187 ter que penaliza directamente a las personas consumidoras de prostitución con multas y además con penas de prisión de uno a tres años cuando quienes ejerzan la prostitución sean personas menores de edad o en situación de vulnerabilidad, siendo su redacción la siguiente:

1. El hecho de convenir la práctica de actos de naturaleza sexual, a cambio de dinero u otro tipo de prestación de contenido económico, será castigado con multa de doce a veinticuatro meses.
2. En el caso de que la persona que presta el acto de naturaleza sexual fuese menor de edad o persona en situación de vulnerabilidad, se impondrá la pena de prisión de uno a tres años y multa de veinticuatro a cuarenta y ocho meses.
3. *En ningún caso será sancionada la persona que esté en situación de prostitución.*

Se establece por tanto una regulación penal del consumo de prostitución hasta ahora solo sancionado administrativamente en ordenanzas municipales y Ley Morzada. La pena de prisión cuando concurra situación de vulnerabilidad nos remite de nuevo a la preocupación doctrinal y jurisprudencial sobre cómo inciden los sesgos racistas y aporofóbicos en las decisiones judiciales tanto en la interpretación policial y judicial

de la vulnerabilidad, como en la interpretación, ahora añadida, de la culpabilidad del consumidor.

Mientras el inciso 3 intenta despejar las dudas sobre la posibilidad de que sea sancionada “la persona en situación de prostitución”, paradójicamente, la disposición adicional primera de la propuesta de ley reconoce la condición de víctimas directas del artículo 2.º de la ley 4/2015, del 27 de abril, del estatuto de la víctima del delito, a las personas que estén en “situación de prostitución”, aunque solo para los delitos del artículo 187.2 y 187 bis. Sin embargo, ninguna de estas afirmaciones impide que las mismas trabajadoras sexuales, por todas las razones hasta ahora expuestas y en función de sus relaciones con otras, sean consideradas proxenetas y no víctimas, dependiendo de la coyuntura. Con otras palabras, sigue intacta la dicotomía prostituta víctima/criminal tantas veces señalada en los estudios sobre prostitución y género (Pheterson, 2000).

El 7 de junio de 2022 el Parlamento español acordó iniciar el trámite legislativo tomando en consideración la propuesta de ley orgánica del grupo socialista. Fue aprobada por 232 votos a favor, 69 abstenciones y 38 votos en contra, lo que supuso de nuevo la división en el seno de Unidas Podemos y obligó a la formación a reconocer la libertad de voto a las siete diputadas catalanas que votaron en contra de la toma en consideración. Por tanto, el Partido Socialista tuvo que apoyarse en el Partido Popular (PP), representante de la derecha española, y en el resto de representantes políticos de UP para sacar adelante la toma en consideración de la norma, primer paso necesario para la posible aprobación de la misma.<sup>18</sup> Aunque el partido Candidatura de Unidad Popular (CUP), representante de la izquierda independentista catalana, promovió una enmienda a la totalidad y un texto normativo alternativo a la propuesta de la ley del PSOE, forzando así el debate en pleno par-

18. Mientras el partido que representa la extrema derecha española (Vox), el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y la izquierda independentista vasca (EH Bildu) se abstuvieron, grupos como Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y CUP (ambos vinculados a la izquierda independentista catalana) y Ciudadanos (considerados neoliberales) votaron en contra. Entre las críticas más repetidas a la norma destacan su esencia punitivista sin un abordaje social de la cuestión, la indiferenciación de los tipos de proxenetismo, las multas a los clientes y el bloqueo de los necesarios debates que significa la misma propuesta de ley. Para leer el debate completo en el Parlamento español el 7 de junio de 2022, ver el Diario de sesiones del Congreso en [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-191.PDF#page=19%20diario%20desesiones%20debate, pp. 19-34.](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-191.PDF#page=19%20diario%20desesiones%20debate, pp. 19-34.)

lamentario,<sup>19</sup> la enmienda fue rechazada el 29 de septiembre de 2022. De nuevo parte de los diputados de UP, el PSOE y el PP se unieron para que finalmente la propuesta de ley pudiera continuar su tramitación, con 34 votos a favor, 293 en contra y 17 abstenciones. Posteriormente se recibieron enmiendas hasta el 19 de octubre de 2022,<sup>20</sup> quedando el proceso aún pendiente del informe de la Comisión de Justicia y del debate de las enmiendas parciales.

Todo esto ha supuesto un importante giro en las alianzas parlamentarias, al menos en lo que a políticas feministas se refiere. El pacto ideológico y político que fundó el gobierno de coalición, conformado por el PSOE y UP y con apoyo de las izquierdas independentistas, se desplaza ahora hacia posiciones altamente conservadoras precisamente en temáticas de corte feminista y con un alto impacto punitivista a través de políticas conservadoras acordadas entre Unidas Podemos, PSOE y PP. Actualmente se da por hecho que la propuesta de ley sobre proxenetismo será aprobada por esta nueva alianza en los próximos meses, aunque teniendo en cuenta que las elecciones generales serán en octubre de 2023, queda abierta la contienda política sobre prostitución.

## Conclusiones

Más allá de la posible positivización inminente de las reformas planteadas, es importante señalar que desde el Código Penal franquista a la actualidad, las idas y venidas normativas y jurisprudenciales respecto de la regulación de la prostitución en el Estado español, y muy especialmente a partir de la pandemia, han ido decantando en algunos desplazamientos conceptuales en sentido abolicionista y punitivista altamente significativos. En este giro ideológico, la situación de pandemia durante 2020 y 2021 ha sido clave para entender los saltos categoriales dados en ese momento por el Ministerio de Igualdad y que han abierto la puerta a una nueva concepción neoliberal de la libertad sexual con un

19. Para leer el contenido de la enmienda, ver <https://www.congreso.es/gl/busqueda-de-publicaciones>, pp. 1-6; y para leer el debate en el *Diario de sesiones* del Congreso. ver [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-213.PDF#page=67](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-213.PDF#page=67), pp. 67-79.

20. Para consultar todas las enmiendas, ver [https://www.congreso.es/gl/busqueda-de-publicaciones?p\\_p\\_id=publicaciones&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_publicaciones\\_mode=mostrarTextoIntegro&\\_publicaciones\\_legislatura=xiv&\\_publicaciones\\_id\\_texto=\(BOCG-14-B-250-4.cod1\)](https://www.congreso.es/gl/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=xiv&_publicaciones_id_texto=(BOCG-14-B-250-4.cod1)).

profundo calado punitivista y apoyada por la derecha y la socialdemocracia española, antiguos contrincantes políticos de Unidas Podemos. Entre los desplazamientos más relevantes y vinculados directamente a decisiones legislativas tomadas en el momento de pandemia –cuando el Ministerio de Igualdad decidió cerrar los prostíbulos por ser “focos de contagio”, se excluyó a las trabajadoras sexuales del acceso al IMV e insertó el articulado sobre prostitución en el anteproyecto de la Ley del Solo Sí es Sí sin ningún tipo de audiencia pública con las trabajadoras sexuales–, me gustaría destacar los siguientes.

En primer lugar, la conversión de los medios comisivos que definían por sí mismos al proxenetismo coactivo (violencia, intimidación, engaño o abuso) en agravantes del proxenetismo no coactivo aún con el consentimiento de las mujeres, como ocurre en las últimas propuestas de ley revisadas. En segundo lugar, el desplazamiento desde una “explotación de la prostitución” interpretada jurisprudencialmente en el ámbito de las condiciones laborales (2008-2019), a una explotación entendida como “aprovechamiento de una relación de dependencia o subordinación” en la ley del Solo Sí es Sí, que, en su última vuelta de tuerca, en la propuesta del PSOE, es extirpada como requisito del proxenetismo no coactivo a cambio de nociones como incitar, promover o facilitar la prostitución con ánimo de lucro (2022). En tercer lugar, de la retirada de la figura franquista de la tercería locativa del CP (1995) a su intento de recuperación como tipo en la Ley del Solo Sí es Sí (2020), y posteriormente a su fundamentación como forma de proxenetismo agravado en la propuesta de ley del PSOE (2022), también a pesar del consentimiento de las mujeres. Por último, de un “abuso de vulnerabilidad” entendido como medio comisivo que definía al proxenetismo coactivo, y que ya era interpretado judicialmente con sesgos aporofóbicos y xenófobos, hacia una “situación de vulnerabilidad” de quien ejerce trabajo sexual que, equiparada a la minoría de edad, fundamenta la prisión de uno a tres años de quienes consumen prostitución aún con el consentimiento de las mujeres (2022).

Resulta cuando menos paradójico que en un momento histórico cuando parte del feminismo institucional del Estado español decide colocar en el centro de su labor legislativa el consentimiento sexual explícito para reclamar el fin de la diferenciación entre abuso y agresión sexual, lo haga anulando el consentimiento sexual de las trabajadoras sexuales y penalizando en menor medida las violencias sexuales sobre ellas ejercidas. Sin embargo, teniendo como antecedentes los efectos criminalizadores de las ordenanzas y de la Ley Mordaza –y sus conse-

cuencias sobre las vidas y los derechos de las trabajadoras sexuales a partir de sanciones administrativas y del control de policía que requieren en cuanto normativas abiertamente neoliberales–, las dos propuestas de ley surgidas en los últimos tres años vienen en realidad a consolidar, ahora en el ámbito penal, una nueva noción de libertad sexual funcional al disciplinamiento de la pobreza, de la sexualidad femenina y del control de los flujos migratorios, fácilmente inteligible como un feminismo carcelario (Bernstein, 2014) a la española.

Si las ordenanzas y la Ley Mordaza desplazaron a las mujeres de los espacios públicos a los privados, trabajando para terceros o de manera autoorganizada, las dos nuevas propuestas de leyes analizadas criminalizan los espacios privados, especialmente las redes cooperativas de mujeres y la presencia de ellas en la regencia de casas de citas, lo que de llevarse a cabo, ante la ausencia de alternativas, las desplazaría hacia los clubs y prostíbulos. Como ha señalado Cecilia Varela y Deborah Daich (2014:65), la persecución penal abolicionista del proxenetismo no coactivo o lucrativo “puede perfectamente estimular y ensanchar el mercado de personas que ofrecen estructuras para la explotación comercial de servicios sexuales”, al ser más necesarios para las trabajadoras sexuales.

Por su parte, la entrada en la escena política y penal de arquetipos dicotómicos como la prostituta víctima y la prostituta proxeneta nos advierte sobre una nueva regulación moral de la sexualidad donde el poder discrecional de la policía que caracteriza la vulneración de derechos humanos en las políticas de frontera se legitima ahora de lleno mediante las políticas de género y/o “feministas”. Siendo así, este entramado legal y sus complejos desplazamientos afectan directamente a las trabajadoras sexuales, pero también las libertades sexuales de todas las mujeres. Retornamos directamente a épocas donde el aparato penal recaía sobre ellas en función de cuestiones morales sobre la debida sexualidad femenina, y esto, ni de lejos, será solo un problema de las trabajadoras sexuales, más bien se trata de un recorte histórico de las libertades sexuales para todas las mujeres, entre todos los recortes de derechos que la pandemia ha posibilitado.

## Bibliografía

ANTÍGONA GRUP (2014), “Anàlisi de la normativa europea, estatal, autonòmica i local de la prostitució: implicacions per a l’exercici de la prostitució a la ciutat de Barcelona”. [https://ajuntament.barcelona.cat/dones/sites/default/files/documentacio/analisi\\_normativa\\_prostitucio\\_bcn.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/dones/sites/default/files/documentacio/analisi_normativa_prostitucio_bcn.pdf)

- BARCONS, M. (2018), “Las ordenanzas municipales: entre la regulación y la sanción de la prostitución en España”, *Crítica Penal y Poder*, n.º 15, pp. 90-109.
- BERNSTEIN, E. (2014), “¿Las políticas carcelarias representan la justicia de género? La trata de mujeres y los circuitos neoliberales del crimen, el sexo y los derechos”, *Debate Feminista*, vol. 50, pp. 280-320.
- BODELÓN, E. y P. ARCE (2018), “La reglamentación de la prostitución en los ayuntamientos: una técnica de ficticia seguridad ciudadana”, *Crítica Penal y Poder*, n.º 15, pp. 71-89.
- DAICH, D. y C. VARELA (2014), “Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual: las formas de gobierno de la prostitución”, *Delito y Sociedad*, n.º 38, pp. 63-86.
- GONZÁLEZ, M. M. (2020), “Aspectos jurídico-penales de la explotación sexual de las personas adultas en la prostitución y de otras conductas relacionadas”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, vol. 22, n.º 10, pp. 1-43.
- HEIM, D. (2011), “Prostitución y derechos humanos”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 23, pp. 243-251.
- IGLESIAS-LUCÍA, M. (2018), “Prostitución y ordenanzas cívicas: de regular «sobre» a regular «con»”, *Crítica Penal y Poder*, n.º 15, pp. 110-129.
- JULIANO, D. (2020), “Feminismo y derecho penal, una relación penosa”, en Deborah Daich y Cecilia Varela (coords.), *Los feminismos en la encrucijada del punitivismo*, Buenos Aires, Biblos, pp. 33-46.
- LLOBET, M. (2017), “¿Prostitución? Ni sí ni no, sino todo lo contrario: sesgos empíricos, contradicciones de *lege data* y desaciertos de *lege ferenda*”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 19, pp. 1-34.
- LÓPEZ, J., F. SÁNCHEZ, D. HERRERA, F. MARTÍNEZ, M. RUBIO, M. V. GIL, A. M. SANTIAGO y M. A. GÓMEZ (2019), “Informe de delitos contra la libertad y la indemnidad sexual en España”. <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2019/INFORME-DELITOS-CONTRA-LA-LIBERTAD-E-INDEMNIDAD-SEXUAL-2019-anual.pdf>
- (2020), “Informe de delitos contra la libertad y la indemnidad sexual en España”, <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portales-tadistico/dam/jcr:5cf7f0d9-b3a4-4767-8942-1a9c23e60212/INFORME%20DELITOS%20CONTRA%20LA%20LIBERTAD%20E%20INDEMNIDAD%20SEXUAL%202020.pdf>
- (2021), “Informe de delitos contra la libertad y la indemnidad sexual en España”, <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2021/Informe-delitos-contra-la-libertad-e-indemnidad-sexual-2021.pdf>
- MAQUEDA, M. L. (2013), “Cuando el discurso de la vulnerabilidad se convierte en un discurso ideológico (a propósito de las «víctimas» de la prostitución y la trata sexual de mujeres)”, en M. de Hoyos Sancho (coord.), *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 89-104.

- (2016a), “Cuando el discurso de la vulnerabilidad se convierte en un discurso ideológico (a propósito de las «víctimas» de la prostitución y el tráfico sexual de mujeres)”, en A. I. García, L. Mariola y F. Pérez (coords.), *Serta: in memoriam Louk Hulsman*, Universidad de Salamanca, pp. 449-463.
- (2016b), “El hábito de legislar sin ton ni son: una lectura feminista de la reforma penal de 2015”, *Cuadernos de Política Criminal*, segunda época, n.º 118, I, pp. 5-42.
- (2020), “Cómo construir «víctimas ficticias» en nombre de las libertades sexuales de las mujeres”, Mientras Tanto, boletín 196. <https://www.mientras-tanto.org/boletin-196/notas/como-construir-victimas-ficticias-en-nombre-de-las-libertades-sexuales-de-las-mujeres>
- MEDINA-VICENT, M., S. REVERTER-BAÑÓN e I. STRAZZERI (2019), “Feminismos en torsión”, *Recerca. Revista de pensament i ànalisi*, vol. 24, n.º 2, pp. 1-14.
- MELERO, E. (2018), “El derecho administrativo del enemigo como categoría general de análisis del derecho administrativo”, en *Libro homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Pamplona, Aranzadi, vol. 1, pp. 389-441.
- MOLINA, A. (2018), “El régimen jurídico de la prostitución y sus diferentes modelos ideológicos”, *Crítica Penal y Poder*, n.º 15, pp. 130-149.
- ORTIZ, J. (2021), “Las ordenanzas de civismo: ¿un derecho del enemigo para las mujeres?”, en S. Soriano (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural*, Pamplona, Aranzadi, pp. 193-218.
- (2022), “La incidencia de las ordenanzas municipales de convivencia en la prostitución: un estudio de caso”, *Revista Electrónica de Criminología*, vol. 1, n.º 3, pp. 1-18.
- PHETTERSON, G. (2000), *El prisma de la prostitución*, Madrid, Talasa.
- ROPERO, J. y RUILOBA, J. (2012), “Explotación sexual y prostitución: paradojas e hipocresías que impiden la protección de las víctimas”, *Letras Jurídicas. Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, n.º 25, pp. 87-109.
- SAIZ, V. y H. FOUCE (2022), “Crítica y feminismo académico en la controversia sobre prostitución”, *IC. Revista científica de información y comunicación*, n.º 19, pp. 321-342.
- SMART, C. (2019), “Teoría criminológica: su ideología y sus implicaciones para las mujeres”, *Cuestiones Sriminales. Cuadernos de investigación*, suplemento especial, n.º 2, pp. 44-60.
- VILLACAMPA, C. (2015), “La trata de seres humanos tras la reforma del Código Penal de 2015”, *Diario La Ley*, n.º 8554.
- WACQUANT, L. (2015), “Poner orden a la inseguridad: polarización social y recrudescimiento punitivo”, en Deborah Ávila y Sergio García (coords.), *Enclaves de riesgo: gobierno neoliberal, desigualdad y control social*, Madrid, Traficantes de Sueños, pp. 35-56.

“Para ese viaje no hacían falta alforjas”: dieciocho años de trata en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos\*

Ruth M. Mestre i Mestre

## Introducción

El octavo informe del Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA)<sup>1</sup> de abril de 2020 señaló un incremento importante en el número de víctimas de trata identificadas entre 2015 y 2018 en 47 estados europeos (de 10.598 a 15.310). Es posible que la cifra real de víctimas sea mayor, y la disparidad en la colecta de datos por países hace que tengamos que tomarla con cautela.<sup>2</sup> Ni la magnitud

\* Una versión anterior de este texto se publicó en Mestre i Mestre (2020).

1. GRETA es el principal órgano de monitoreo del Convenio del Consejo de Europa para combatir la trata de seres humanos de 2005, llamado Convenio de Varsovia.

2. El informe presenta en una tabla la progresión por países, desde 2015 hasta 2018, mostrando asimismo los totales por año. Cada país, sin embargo, contabiliza las víctimas de manera diferente. Por ejemplo, en 2018 el dato que aporta España es de 200 “víctimas identificadas como parte de procedimientos judiciales”, mientras Italia habla de 1.310 “víctimas que han recibido asistencia”. GRETA, *9th General Report GRETA Activities*, abril de 2020, p. 53. <https://rm.coe.int/9th-general-report-on-the-activities-of-greta-covering-the-period-from/16809e169e>, consultado el 13 de febrero de 2023.

En septiembre de 2020 la Comisión Europea publicó datos referentes a la trata en los estados miembro para 2017 y 2018, con cifras totales para la Unión Europea (UE) muy diferentes de las proporcionadas por GRETA, que monitoriza 47 estados. El total de víctimas para la UE-27 (sin Reino Unido) es de 14.145 y de 26.268 para la UE-28. Por tanto, las cifras con las que nos manejamos son inciertas y oscilan de 15.310 en 47 estados a 14.145 en 27 estados o 26.268 en 28 estados. Por último, el Informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata (diciembre de 2022) indica que entre 2019 y 2021 se registraron un total de 14.311 víctimas de trata en la UE, una cifra un poco inferior a la del período bianual anterior, que fue de 14.145. Se estima que, en 2021, el número de víctimas fue de 7.109, y que la diferencia entre las 7.777 víctimas de 2019 y las 6.534 de 2021 se debe con toda seguridad al impacto de la pandemia en el proceso de identificación