

LA PROSTITUCIÓN: ASPECTOS JURÍDICO- ADMINISTRATIVOS

Eduardo Gamero Casado

Universidad Pablo de Olavide

Sumario: 1. Premisa: el ordenamiento jurídico no puede ser indiferente ante la prostitución. 2. La pretendida “alegalidad” de la prostitución. El perímetro de la prostitución lícita desde la perspectiva jurídico-administrativa. A. Argumentos que avalan la supuesta prohibición de la prostitución. B. Argumentos que revelan la licitud de la prostitución como actividad de servicios. Delimitación de su ámbito lícito. 3. La prostitución en establecimientos abiertos al público. A. Régimen general. B. Regímenes especiales: los casos de Bilbao y Cataluña. 4. La prostitución en la vía pública. 5. Las medidas preventivas contra la prostitución: planes de intervención y servicios sociales comunitarios. Nota bibliográfica.

1. PREMISA: EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NO PUEDE SER INDIFERENTE ANTE LA PROSTITUCIÓN

Los modelos adoptados por los diferentes sistemas jurídicos ante el fenómeno de la prostitución suelen clasificarse en tres categorías distintas: prohibicionismo, abolicionismo y reglamentarismo; pero, en relación con la idea que pretendo destacar ahora, existen realmente tan sólo dos posiciones diferentes ante el fenómeno de la prostitución: por una parte, el *regulacionismo*, que postula la “legalización” de la prostitución, concretando sus condiciones de ejercicio para protección de los derechos de las personas que la practican, así como otros bienes jurídicos implicados en el fenómeno; y por otra, el *neo-abolicionismo*, que defiende la prohibición expresa de esta práctica por suponer una afrenta a la dignidad de la persona, siendo quimérico todo intento por diferenciar una pretendida prostitución libre de una prostitu-

ción forzada. Tal como destaca Pemán Gavín (2007: 713), la contraposición entre ambos modelos es conceptual o de fondo –podemos decir que antropológica–, siendo exponentes de dos concepciones distintas del ser humano. Pero lo que no cabe admitir bajo ningún concepto es que la actitud del ordenamiento jurídico ante la prostitución sea la indiferencia, traducida en un vacío de regulación.

En efecto, debido a los bienes y valores fuertemente comprometidos en el ejercicio de esta actividad, entiendo que, por lo que se refiere a su regulación jurídico-administrativa, *el ordenamiento jurídico sólo tiene dos opciones en relación con la prostitución: o bien la prohíbe expresamente, o bien regula su ejercicio*, estableciendo una serie de condiciones y cautelas que preserven en lo posible las eventuales lesiones de los bienes y valores que se pueden ver resentidos o conculcados con ocasión del ejercicio de esta actividad. Lo que resulta inadmisibles es el silencio, la falta de regulación, que puede obedecer al carácter vergonzante de la activi-

* Catedrático de Derecho Administrativo. Consejero de Montero Aramburu Abogados

dad y a la polémica que suscita todo cuanto la rodea, causas que no pueden nunca justificar la desidia de los poderes públicos ante un fenómeno en el que subyacen tantísimos problemas de orden público. Lo reprochable es, precisamente, que concurriendo en la prostitución una serie de bienes y valores extremadamente sensibles, la actitud del ordenamiento ante tal actividad sea el mero vacío, el más absoluto silencio (en la misma opinión, Tolívar, 1989: 367).

En este trabajo se expone el régimen jurídico-administrativo vigente en relación con el ejercicio de la prostitución, desprendido de apriorismos morales o de cualquier otro prejuicio, pues lo que se me ha pedido es que describa el modo en el que el Derecho administrativo regula la prostitución actualmente, y a ese objetivo me ciño.

2. LA PRETENDIDA “ALEGALIDAD” DE LA PROSTITUCIÓN. EL PERÍMETRO DE LA PROSTITUCIÓN LÍCITA DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

En la medida que no existen normas que disciplinen su ejercicio, se encuentra bastante extendida la afirmación de que la prostitución es una actividad “alegal”. Nada menos cierto. Por una parte, no existen normas expresas de rango estatal, pero sí de rango autonómico (en Cataluña) y local (en muchos municipios), como veremos más tarde, que revelan por tanto la legalidad de la prostitución al menos en el ámbito de aplicación de tales normas. Por otra parte, allí donde no existen normas expresas no cabe decir que la prostitución se encuentre en un “limbo” jurídico, sino que será necesario integrar la laguna conforme a los criterios interpretativos correspondientes, al igual que sucede con tantas otras actividades que no aparecen formalmente reguladas (etiquetadas)

en nuestras leyes y que, sin embargo, como es obvio, pueden ejercerse lícitamente. En este sentido, rige en nuestro Derecho el principio de legalidad, proclamado en el art. 9.3 CE, que supone el libre ejercicio por la ciudadanía de toda aquella actividad que no se encuentre expresamente prohibida. Y si algo no está prohibido, por tanto, no puede reputarse “alegal”, sino perfectamente lícito. Más allá de las conductas penalmente tipificadas en relación con la prostitución, que evidentemente se encuentran prohibidas, puede ejercerse lícitamente esta actividad. En eso la prostitución no difiere de ninguna otra actividad humana. Por ejemplo, no existe ninguna disposición que regule específicamente el régimen jurídico de las mercerías, o de las papelerías, y sin embargo, a nadie se le ocurre afirmar que esté prohibido montar uno de estos comercios.

Existen, no obstante, algunos argumentos para defender que la prostitución se encuentra actualmente prohibida en nuestro Derecho. Conviene exponer tales posturas así como las razones que nos llevan a disentir de ellas.

A. ARGUMENTOS QUE AVALAN LA SUPUESTA PROHIBICIÓN DE LA PROSTITUCIÓN

La primera razón para defender que la prostitución se encuentra prohibida es que ha estado expresamente abolida en España en diferentes períodos históricos (sobre los antecedentes de esta regulación jurídico-administrativa de la prostitución véanse especialmente Lidón Corbi, 1982; Jiménez Asenjo, 1963; y Tolívar, 1989), y que, de hecho, todavía se encuentra *formalmente* prohibida por el Decreto-ley de 3 de marzo de 1956, de abolición de centros de tolerancia y otras medidas relativas a la prostitución, que nunca ha sido expresamente derogado. Sin embargo, se trata de una norma en completo desuso, pues la existencia de establecimientos abiertos al público en los que se ofrecen servicios sexuales es generalizada y no se acometen actuaciones de cierre de los establecimientos por parte de las autoridades

des locales, como tampoco se impide este tráfico sexual en la vía pública. Es tanto el tiempo transcurrido en desuso del Decreto-ley que esa persistente inaplicación conduce inequívocamente a afirmar su ineficacia, siguiendo a Kelsen (1949: 140), para quien una norma jurídica no puede reputarse derogada por el mero hecho de no aplicarse, pero pierde su eficacia, y “una falta permanente de eficacia puede extinguir su fuerza obligatoria” (*ibidem*, 141).

Es pertinente recordar, en segundo término, el Convenio de *Lake Success*, de 21 de marzo de 1950, para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, adoptado en el marco de la ONU y al que se adhirió España por Instrumento de 18 de junio de 1962. Con arreglo a su art. 1, “las Partes en el presente Convenio se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) Concertare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona; 2) Explotare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona”; y conforme a su art. 2, “las Partes en el presente Convenio se comprometen asimismo a castigar a toda persona que: 1) Mantuviere una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participare en su financiamiento; 2) Diere o tomare a sabiendas en arriendo un edificio u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución ajena”. El art. 96.1 CE determina la eficacia directa del Convenio en nuestro Derecho interno.

Sin embargo, a tenor del art. 12 del tratado internacional, “el presente Convenio no afecta al principio de que las infracciones a que se refiere habrán de ser definidas, enjuiciadas y castigadas, en cada Estado, conforme a sus leyes nacionales”, y en este sentido, la STC 129/1996 estima que no condiciona la libre configuración de los tipos penales por parte del legislador español, tratándose, por tanto, de un tema de política legislativa criminal. Abundando en esa línea, la STSJ (Sala 3ª) Cataluña 921/2006, de 20 de noviembre, tras citar su art. 12, afirmó que “el Convenio de referencia

tiene carácter programático, en el sentido de que las infracciones que en el mismo se contemplan, no se trasladan directamente al derecho interno, ni por ende resultan aplicables en ese ámbito, sino a través y con sujeción a su tipificación mediante las leyes nacionales de los Estados firmantes”. La posterior STS de 22 de abril de 2010 resuelve el recurso de casación 506/2007, presentado precisamente contra la STSJ Cataluña 921/2006, y disiente de ella, pues considera que el Convenio de *Lake Success* es parte integrante del Derecho interno y no tiene carácter programático; ahora bien, al analizar el contenido de las normas enjuiciadas, llega a la conclusión de que resulta incompatible con el tratado internacional una normativa jurídico-administrativa que, de alguna manera, favorezca o fomente la prostitución, pero asimismo entiende que es acorde al Convenio una disposición que regula la prostitución limitándola, a fin de preservar los bienes e intereses implicados en el desarrollo de la actividad; así, en el f.j. 6º afirma esta Sentencia (las cursivas son mías):

“la Ordenanza Municipal Tipo, como veíamos en el anterior fundamento, no pretende otra cosa que establecer un marco normativo de competencia municipal, para aquellos Ayuntamientos que no hayan aprobado la correspondiente ordenanza municipal de adaptación al Decreto 217/2002, al objeto de preservar mediante su ejercicio en determinados locales de pública concurrencia los bienes e intereses públicos antes reseñados, *sin que ningún reproche pueda hacerse a esta norma desde la legalidad*, pues ni la Generalitat ni los Ayuntamientos pueden establecer restricciones a la libertad que no estén contempladas en una ley (y ya hemos visto que *la Ley no prohíbe el ejercicio libre e independiente de la prostitución, ni siquiera prohibía la tercería locativa en el año 2003 cuando se aprueba la Ordenanza*), ni pueden dejar de proteger en aras de la reprochabilidad moral o social de la prostitución aquellos bienes o intereses que deben tutelar en virtud de un específico apoderamiento legal, como son *la salubridad pública, las molestias a terceros, la seguridad de los ciudadanos o la protección de las personas menores de edad*.”

En definitiva y concluyendo, ninguna contradicción existe entre la Ordenanza Municipal

Tipo, aprobada por la Orden PRE/335/2003, de 14 de julio, del Departamento de Presidencia de la Generalitat de Catalunya, y los compromisos asumidos por el Estado español al adherirse a la Convención *Lake Success* de 21 de marzo de 1950, para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena”.

También podría aducirse, como criterio de respaldo de la ilegalidad de la prostitución, la consulta vinculante V1441-09 que la Dirección General de Tributos emitió el 18 de junio de 2009, en la que una persona física que ejerce la prostitución por cuenta propia pregunta el epígrafe en el que debe darse de alta en el Impuesto de Actividades Económicas y los documentos fiscales que debe cumplimentar para desarrollar tal actividad. En su respuesta, la DGT afirma que la prostitución:

“constituye una actividad prohibida por normas legales no penales. Desde la perspectiva jurídico privada los actos y pactos producidos en el ejercicio de la prostitución están incurso en la sanción de nulidad prevista en el art. 6.3 del Código Civil por infringir lo dispuesto en los arts. 1255, 1271 y 1275 del mismo cuerpo legal; por tanto, frente a la Ley no producen efecto alguno y no existen normas que ordenen la forma de cumplimiento de sus efectos ni ordenación legal para hacerlos efectivos. En resumen, desde la perspectiva civil la prostitución es una actividad ilícita frente a la que se reacciona, como sanción, con la nulidad absoluta de los actos y pactos que la posibiliten”, lo que conduce a la siguiente conclusión: “la explotación de la prostitución, cualquiera que sea el tráfico, forma o comercio de la misma, ya sea de la prostitución ajena (ilícita penalmente), ya sea de la propia de quien la ejerce (ilícita civilmente y objeto de medidas de seguridad) es, en todo caso, ilícita y no puede ser objeto válido de ninguna actividad empresarial, profesional o artística a efectos fiscales; por lo que no está sujeta al Impuesto sobre Actividades Económicas”.

La ilicitud del negocio civil también fue enfatizada por el Informe de 13 de marzo de 2007, elaborado por la Ponencia del Senado sobre el estudio de la prostitución en nuestro país (publicado en el BOCG Serie A, n.º 367, de 13 de abril de 2007), en el que se consigna —p. 17— que “El Código Civil, por su parte,

en su art. 1275 establece que ‘Los contratos sin causa, o con causa ilícita, no producen efecto alguno. Es ilícita la causa cuando se opone a las leyes o a la moral’. Asimismo, es un principio general de todo el Ordenamiento Jurídico español, el de la indisponibilidad del cuerpo humano”. Sin embargo, es llamativo constatar que el citado Informe no señale claramente la prostitución como negocio prohibido, ni diga expresamente que está prohibida en nuestro Derecho (con excepción de la esfera penal), y más llamativo aún —dado el tono subyacente del texto, claramente prohibicionista—, es que no recomiende la aprobación de una norma que prohíba la prostitución, o cuando menos que regule la actividad, limitándola. Es más, este informe sitúa al Decreto-ley de 1956 entre los “antecedentes históricos” de la regulación de la prostitución en España —p.13—, dando claramente a entender que no lo considera vigente en la actualidad.

Como sostienen algunos autores, cuya posición comparto (Pemán Gavín, 2007: 716 ss.; Brufao Curiel, 2008: 40), existen argumentos contundentes para dictar una legislación que prohíba la prostitución, y esa es la mejor opción para proteger el conjunto de bienes en presencia; así lo han entendido también países, como Suecia, que se sitúan en lo que podríamos calificar como la vanguardia social. Pero lo que traduce en España la doctrina de la DGT, el Informe de la Ponencia del Senado, así como la actitud generalizada de los poderes públicos, es la *tolerancia* con la prostitución, aunque enfáticamente se la califique a veces como una actividad ilícita e inmoral y se promuevan medidas dirigidas a paliar los aspectos perjudiciales que derivan de ella.

B. ARGUMENTOS QUE REVELAN LA LICITUD DE LA PROSTITUCIÓN COMO ACTIVIDAD DE SERVICIOS. DELIMITACIÓN DE SU ÁMBITO LÍCITO

A pesar de las retóricas afirmaciones sobre la ilegalidad de la prostitución, lo cierto y ver-

dad es que los poderes públicos, no sin cierta hipocresía en algunos casos, vienen tolerando el ejercicio de esta actividad.

Así lo evidencia, por ejemplo, la doctrina sostenida por la propia Dirección General de Tributos en otra consulta vinculante posterior, la V0622-13, de 28 de febrero de 2013, en la que una entidad mercantil plantea que desarrolla la actividad de club de alterne, en el que, por una parte, presta servicio de bar musical, y por otro, alquila habitaciones para la práctica de la prostitución, siendo esta última vertiente el 90 % de su negocio, y preguntando cuál sería el tipo impositivo aplicable. En su respuesta, la DGT sostiene que:

“la sociedad consultante estará obligada a darse de alta por las actividades económicas que realice y que tengan clasificación independiente en las Tarifas del impuesto. En el presente caso se aprecia la concurrencia de dos actividades distintas que se ejercen en un mismo establecimiento: por un lado, la de bar musical sin realizar ningún espectáculo, y, por otro, la de alquiler de reservados o habitaciones para servicios de naturaleza sexual. La actividad de bar musical, sin espectáculos, se clasifica en el epígrafe 673.1 de la sección primera de las Tarifas, correspondiente a la prestación de servicios en cafés y bares ‘De categoría especial’. Respecto de la segunda actividad, que según se indica en el escrito de consulta es de ‘reservados para servicios de naturaleza sexual (alquiler de habitaciones)’, como ya se ha señalado en anteriores ocasiones, tanto por parte de este Centro Directivo (consulta V1441-09, de 16 de junio de 2009), como por su predecesor, la extinta Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (entre otras, las consultas número 1008 de 29 de julio de 1994, número 1688 de 10 de julio de 1996 y número 3049 de 21 de julio de 2000), la actividad de prostitución, en cualquiera de sus formas, no constituye presupuesto de hecho del Impuesto sobre Actividades Económicas, por lo que no ha lugar a la clasificación de la expresada actividad en las Tarifas del mencionado tributo”.

Es decir, que hay tres actividades: bar musical, alquiler de reservados para servicios sexuales y prestación de tales servicios, pero sólo hay que darse de alta en las dos primeras porque la tercera se encuentra excluida del

impuesto, aunque ya no llega a declarar que se trate de una actividad ilícita. Y aunque no esté sujeta al impuesto, se sabe que existe y se tolera. E incluso se cuantifica, contabilizándose en el cálculo del PIB, desde el 1 de septiembre de 2014, como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 549/2013, por el que se establece el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-2010) que reemplaza al anterior Sistema Europeo de Cuentas SEC-95. El Libro Amarillo de Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2015 incluye la siguiente explicación (p.19): “Además de los cambios metodológicos y estadísticos, se ha llevado a cabo una modificación adicional, consistente en la incorporación en las Cuentas Nacionales de actividades ilegales, como la prostitución, producción y tráfico de drogas o contrabando. En efecto, como consecuencia de los controles periódicos de auditoría a los Estados Miembros llevados a cabo por la Comisión Europea para garantizar la comparabilidad y exhaustividad de los datos proporcionados por los países sobre su Renta Nacional Bruta y, en base a una petición del Tribunal de Cuentas Europeo, se ha establecido la obligación de incorporar en la estimación de la Renta Nacional Bruta de los Estados Miembros los flujos procedentes de actividades ilegales”.

La pregunta es ¿con qué fundamento se considera que la prostitución es una actividad ilícita? La prostitución que se ejerce en CCAA, como Cataluña, que la tienen regulada: ¿es lícita o ilícita, a éste y a otros efectos? ¿Acaso sólo se contabiliza a efectos del PIB la que está tipificada penalmente?

Un problema análogo se dilucidó en la STC 129/1996, en la que el recurrente en amparo consideraba discriminatorio el hecho de sancionar penalmente a titulares de establecimientos que combinan el uso de habitaciones con el tráfico sexual, en tanto que se considera atípico, en cambio, la cesión de habitaciones para la prestación por terceras personas de servicios sexuales, o la edición y venta de publicaciones pornográficas, o la proyección de

películas de la misma naturaleza en los medios de comunicación, o la mediación en la oferta de esos servicios citados mediante precio. El Tribunal Constitucional rechaza el argumento recordando la libertad de que goza el legislador en orden al ejercicio de su competencia de selección de los bienes jurídicos que dimanen de un determinado modelo de convivencia social y de los comportamientos atentatorios contra ellos, por lo que no considera discriminatorio que unas concretas conductas relacionadas con la prostitución sean delito y otras no.

Con independencia del calificativo jurídico que merezca el negocio de oferta de servicios sexuales (eufemismo bienintencionado que no puede ocultar la naturaleza de la actividad), y sean tales negocios válidos o ilícitos, parece claro, como ya se ha dicho, que nuestro sistema jurídico tolera la existencia de establecimientos abiertos al público en los que dichos servicios se ofrecen, así como la oferta de tales servicios en la vía pública, y estas son las dimensiones (jurídico-administrativas) del problema que corresponde abordar en este trabajo, pues el resto de aspectos implicados en la cuestión (penales, civiles, laborales, etc.), son objeto de estudio en otros lugares de este volumen.

Concretamente, el ámbito de la prostitución que puede considerarse lícito desde la óptica del Derecho administrativo aparece delimitado en sentido negativo por el perímetro del Derecho penal, de tal manera que, aquéllos servicios sexuales que no se encuentren criminalizados, supondrían en sentido inverso actividades lícitas en el plano jurídico-administrativo. Puede resultar preciso obtener algún tipo de título habilitante (autorización administrativa u otro instrumento de intervención) para iniciar su ejercicio, pero desde luego, no puede decirse que ese ámbito de actividad que se encuentra intrínsecamente unida a la prostitución propiamente dicha se encuentre actualmente prohibida en nuestro Derecho.

En esa misma línea se ha manifestado la STSJ Cataluña (Sala 3ª) 921/2006, de 20 de

noviembre, que al valorar la validez de una norma catalana reguladora de la prostitución, estima que “sigue existiendo una actividad ‘no prohibida’, en los términos del preámbulo del Decreto 217/2002, a saber, la prostitución ejercida según se define en el art. 2 del referido Decreto, y del correlativo art. 2 de la Ordenanza tipo, o del mismo modo, en la Sentencia TJCE de 20 de noviembre de 2001, asunto *Jany* (C-268/99), F. 70, como ejercicio de manera independiente, 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 retribución que se paga íntegra y directamente a quien la ejerce”.

La reciente reforma del Código penal no altera este orden de cosas, en lo que respecta a la dimensión jurídico-administrativa del problema. Con arreglo a la redacción que la Ley Orgánica 1/2015 confiere al art. 187.1 inciso segundo CP, sigue siendo delito lucrarse mediante la prostitución de otra persona, incluso con el consentimiento de la misma. Por consiguiente, la prostitución lícita en nuestro Derecho actualmente es la que se ejerce de manera independiente.

A tal efecto, Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 20 de noviembre de 2001, asunto *Jany* (C-268/99) considera (F.70) que el cumplimiento de las siguientes condiciones permiten considerar que la prostitución se ejerce de manera independiente: *i*) Que no exista ningún vínculo de subordinación por lo que respecta a la elección de dicha actividad ni a las condiciones de trabajo y de retribución; *ii*) Que la actividad se ejerza bajo responsabilidad propia, y *iii*) Que se ejerza a cambio de una remuneración que se paga íntegra y directamente a quien la ejerce. Ese sería el perímetro de la prostitución lícita. Lo que corresponde seguidamente es analizar sus vertientes de prestación y determinar el régimen jurídico-administrativo al que se somete.

3. LA PROSTITUCIÓN EN ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO

A. RÉGIMEN GENERAL

A la vista de los antecedentes citados, parece claro que las personas que se puede ejercer lícitamente la prostitución en domicilios particulares y de manera individual, pero también en establecimientos abiertos al público en los que cada persona que se prostituya lo haga en las condiciones de independencia anteriormente expuestas. Tal establecimiento puede encontrarse autogestionado por quienes se dedican directamente a la prostitución (en cuyo caso la independencia es clara), o bien puede darse el caso de que exista un empresario distinto que sea titular del establecimiento (club de alterne) y lo gestione, tanto en lo relativo a las zonas comunes (bar o similar, con música o sin ella), como en lo que se refiere al alquiler de reservados o habitaciones. En la mayoría de los casos, los establecimientos se presentarán bajo esta apariencia, que no será sino una gran impostura bajo la que se esconda una realidad bien diferente: en la práctica, el escollo que representa la criminalización del proxenetismo se solventa mediante la articulación de un tipo de establecimiento de alterne *formalmente* lícito, en el que el empresario se limita teóricamente a poner los medios materiales necesarios para la prostitución, y justifica el pago de sus servicios como consumiciones de bebidas o como alquiler del reservado o habitación donde se llevan a cabo los servicios sexuales.

Una vez delimitado (por exclusión respecto al régimen penal) el perímetro de la prostitución cuyo ejercicio resulta lícito en España, y mostrado el modo en que se presta mediante establecimientos abiertos al público, es preciso integrar su régimen jurídico en lo referente a los aspectos jurídico-administrativos. La primera pieza del razonamiento es la identificación del tipo de actividad de que se trate, a fin de aplicarle su correlativa regulación. A tal efecto, es de nuevo crucial la ya citada Sentencia

Jany del TJCE, en la que se califica —§ 48 y 49— la prostitución como “actividad de servicios” (la cursiva es nuestra):

“48. Por consiguiente, y sin que sea siquiera necesario abordar la cuestión de si la prostitución puede considerarse una actividad comercial, tal como afirma el Gobierno del Reino Unido, basta señalar que se trata de una actividad por la que el prestador satisface, con carácter oneroso, una demanda del beneficiario sin producir o ceder bienes materiales.

49. Así pues, *la prostitución constituye una prestación de servicios remunerada* que, como resulta del apartado 33 de la presente sentencia, está comprendida en el concepto de ‘actividades económicas’.”

La calificación de la prostitución como actividad de servicios permite identificar un primer marco jurídico de referencia en el que encuadrar su régimen de ejercicio. En ese ámbito resulta particularmente significativo el fenómeno desregulador, toda vez que, precisamente como consecuencia del Derecho de la Unión Europea, se ha experimentado una intensa simplificación administrativa en lo relativo a las actividades de servicios. En efecto, la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, promueve el levantamiento de trabas al inicio y ejercicio de las actividades de servicios, y en particular, procura que no se sometan a autorización o licencia administrativa previa, promoviendo su reemplazo por comunicaciones previas y declaraciones responsables. La trasposición de la Directiva se ha traducido en una multiplicidad de normas estatales y autonómicas (sobre las que existe una monumental bibliografía que no es pertinente reproducir aquí, dadas las características de esta aportación), que efectivamente simplifican el inicio y ejercicio de las actividades de servicios.

Ciñéndonos a los preceptos cardinales de esta ordenación, es preciso recordar la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (LAAS), cuyo art. 5 establece como Derecho estatal básico que la normativa reguladora

del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente, mediante norma con rango de ley, y siempre que concurren condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, que deberán motivarse necesariamente; en particular, el propio artículo define la necesidad del siguiente modo: “que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado”. Por consiguiente, los instrumentos de intervención por los que opte la normativa de servicios serán preferentemente las comunicaciones responsables y comunicaciones previas, siendo limitada, y sujeta a reserva legal, la imposición de una autorización o licencia. Además —art. 9 LAAS—, todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios: a) No ser discriminatorios; b) Estar justificados por una razón imperiosa de interés general; c) Ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general; d) Ser claros e inequívocos; e) Ser objetivos; f) Ser hechos públicos con antelación; y g) Ser transparentes y accesibles. En la legislación actualmente aplicable en España, y salvo los casos que se mencionan en el epígrafe B) siguiente, no existe una regulación específica de los servicios de prostitución. Caso de establecerse, habrá de respetar las exigencias referidas.

Pero la ausencia de legislación específica no supone que la prostitución pueda ejercerse sin sujeción a título habilitante alguno. En la medida que se practique en locales abiertos al público será de aplicación la normativa relativa a tales establecimientos, cuyo régimen básico —circunscrito a las exigencias antes apuntadas— corresponde al Estado, pero cuyos principales actores son las CCAA y las entidades locales. En este sentido, los títulos competenciales autonómicos para regular los establecimientos

abiertos al público en los que cabe englobar la actividad propia de los lugares de alterne son muy diversos (véase especialmente Rey, Mata y Serrano, 2004: 133 ss.), y en omisión de normativa específica, el marco de referencia con el que integrar la laguna puede variar en función de la normativa autonómica. Así, cabe que la legislación más afín a la actividad sea la relativa a espectáculos públicos y actividades recreativas (en la medida que incluya el régimen general de los establecimientos abiertos al público, aunque en ellos no se realicen espectáculos en sentido estricto), o también el urbanismo (con descripción de los usos pormenorizados que se puedan desarrollar en cada sector), el turismo (cuando se regulan los establecimientos de hostelería, tanto de restauración como de alojamiento), la salubridad pública (por lo que respecta a inspecciones sanitarias), etc. Como consecuencia de esta confluencia de materias, el marco normativo de referencia variará en función de las opciones seguidas por el legislador autonómico.

Con arreglo al esquema normativo propio del ejercicio de tales competencias, así como de las que corresponden a las CCAA en materia de régimen local, la legislación autonómica establece el régimen jurídico general de los establecimientos abiertos al público, y los municipios desarrollan esa legislación mediante sus propias Ordenanzas, ocupándose, asimismo, de su ejecución material: especialmente, por lo que se refiere al asunto en examen, verificando el cumplimiento de los requisitos que eventualmente se exijan, tanto en el caso de las licencias (que suponen control *ex ante*, previo al inicio de la actividad), como en el caso de las declaraciones responsables y comunicaciones previas (que permiten articular controles *ex post*). La técnica normativa más habitual seguida por los municipios es la aprobación de una Ordenanza de actividades económicas, en la que se desglosan las actividades sujetas a licencia, a declaración responsable y a comunicación previa, estableciendo las concretas exigencias que se imponen al ejercicio de cada actividad.

Dada la variedad de los modelos de aplicación carece de sentido pretender aquí un análisis más detallado de la materia. Hemos de retener únicamente la idea principal: cuando los establecimientos abiertos al público en los que se ejerce la prostitución carecen de regulación específica, debe integrarse la laguna mediante la aplicación de la legislación más afín al tipo de establecimiento, en función de los servicios que en el mismo se presten: bar (con o sin música, en directo o no); alojamiento (ya sea mediante reservados o habitaciones); sauna; masajes; etc.

B. RÉGIMENES ESPECIALES: LOS CASOS DE BILBAO Y CATALUÑA.

La situación descrita en el apartado precedente no es deseable en modo alguno, como venimos insistiendo desde el principio, porque la prostitución compromete una serie de bienes jurídicos que resulta necesario preservar. En particular, como recuerda la STSJ Cataluña 921/2006: “Aconseja esta regulación, la protección de bienes jurídicos tales como la seguridad de los ocupantes y la higiene de los locales, la protección de las personas menores de edad, la preservación del orden público y la evitación de molestias a terceros (art. 2.1 y 2 de la Llei del Parlament 10/1990, de 15 de junio; SS. de esta Sala de lo Contencioso del TSJCat, Sección 3ª, nº 658/2003, de 9 de septiembre; y Sección 5ª, nº 474/2006, de 31 de mayo)”;

pero también (y sorprende que la Sentencia no lo mencione), resulta en todo punto necesario proteger a las personas que se prostituyen, tanto en lo relativo a su libertad y dignidad, como en lo referente a la salubridad de la actividad.

Sin embargo, no es frecuente encontrar disposiciones que regulen específicamente el régimen jurídico de los establecimientos dedicados a la prostitución. Al margen de los antecedentes preconstitucionales a que aludimos más atrás, seguramente tras la promulgación de la Constitución pueda citarse como primera normativa dictada en esta materia la Ordenanza local sobre establecimientos públicos

dedicados a la prostitución de 12 de mayo de 1999 (BOB de 4 de junio). Esta interesante disposición (sobre la que puede verse Arzúa, 2000: 335 ss.), establece una distancia mínima de 500m entre establecimientos, así como una serie de condiciones sanitarias que deben reunir las instalaciones. Por ejemplo, el art. 6 establece:

Artículo 6. *Requisitos de las estancias.*

Las habitaciones de los establecimientos públicos destinadas a la prestación de servicios de naturaleza sexual, deberán cumplir los siguientes requisitos higiénico-sanitarios:

- la altura mínima será de doscientos cincuenta (250) centímetros;
- la superficie mínima será de nueve (9) metros cuadrados, incluida la destinada al aseo;
- tanto los paramentos, como el equipamiento y el mobiliario deberán ser de fácil limpieza y desinfección;
- cada una contendrá un espacio independiente destinado al aseo, de superficie no inferior a tres (3) metros cuadrados, con paredes alicatadas hasta el techo, y dotado de lavabo y de ducha o bidé;
- tanto la habitación, como el local de aseo, dispondrán de ventilación natural o forzada; y
- no podrán ser destinadas a un uso diferente del autorizado”.

Asimismo, el art. 7, establece las condiciones higiénico-sanitarias que habrán de reunir las piscinas y bañeras de hidromasaje; y el art. 8 recuerda que, si además de la prostitución, en el local se ejercen otras actividades (como pub, restaurante, hotel, etc.), el establecimiento deberá reunir todos los requisitos sanitarios específicos correspondientes a cada una de ellas.

En cualquier caso, tras la trasposición de la Directiva de Servicios ya no cabe a los municipios imponer *motu proprio* licencias en estas materias, debiendo gozar de la cobertura de una ley autonómica que habilite la imposición de la licencia municipal. Así se desprende, en particular, de los arts. 84 y 84 *bis* de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción que les confiere el art. 1 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación

a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por ello, el modelo de referencia actualmente viene representado por la legislación catalana (sobre el que conviene consultar los trabajos de Barberá Gomis, y Turu y González, en Villacampa, 2012: 285 ss. y 309 y ss.). Como normativa autonómica de cobertura se sitúa la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, cuyo art. 29.1 impone la obtención de licencia administrativa previa para la apertura de establecimientos abiertos al público en los que se lleven a cabo espectáculos públicos y actividades recreativas, invirtiendo por tanto la regla general derivada de la Directiva de Servicios. La Ley no menciona *expressis verbis* entre las actividades sujetas a su ámbito de aplicación a los locales de alterne, o establecimientos en que se ejerzan actividades de naturaleza sexual. Pero, en desarrollo de las previsiones legales se dictó el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas (REPAR). Su principal contenido (a los efectos que nos conciernen) es el art. 41, que por su interés conviene transcribir:

Art. 41. *Establecimientos en los que se ejercen actividades de naturaleza sexual.*

1. Los establecimientos abiertos al público, así como sus reservados, en los que se desarrollan actividades de naturaleza sexual requieren licencia municipal y están sometidos a las limitaciones o condiciones de emplazamiento y los demás requisitos establecidos en las ordenanzas municipales o en la normativa urbanística aplicable o, en su defecto, los que determine la ordenanza municipal tipo.
2. El acceso a los locales debe hacerse directamente desde la vía pública, y el acceso a sus reservados debe hacerse desde el interior del local.
3. Estos establecimientos, así como sus reservados, además de cumplir con las condiciones de higiene y salubridad establecidas en la normativa específica en materia de salud, deben cumplir los requisitos que establezcan las ordenanzas municipales, o, en su defecto, los que determine la ordenanza municipal tipo.
4. Los reservados deben tener una zona de vestuario y de descanso para las personas que

ejercen las actividades de naturaleza sexual. Esta zona no puede ser utilizada para otros fines, como la pernoctación o vivienda de estas personas.

5. En estos locales se debe garantizar a todas las personas usuarias la obtención de preservativos, debidamente homologados y con fecha de caducidad vigente, que se pueden entregar personalmente o mediante máquinas expendedoras. En el interior de los locales se fijará, en un lugar perfectamente visible para las personas usuarias, un rótulo advirtiendo que el uso de preservativo es la medida más eficaz para prevenir las enfermedades de transmisión sexual.

6. Está prohibida la entrada de menores de edad a este tipo de locales, y así se hará constar en rótulos o placas perfectamente visibles desde el exterior, con las dimensiones mínimas establecidas por el anexo IV. La persona titular del local o la persona o personas que designe para controlar el acceso son responsables de hacer cumplir esta prohibición y, por lo tanto, para permitir la entrada, pueden requerir la documentación oficial de identidad.

7. Las personas titulares de los establecimientos destinados a esta actividad deben cumplir con la normativa de protección de datos, y deben garantizar la confidencialidad de los datos de carácter personal de las personas que ejercen actividades de naturaleza sexual, así como de los clientes del local.

Los principales elementos de la regulación son: 1) Someter a licencia municipal la apertura de estos establecimientos públicos, habilitando las ordenanzas locales en la materia, así como la aprobación de una ordenanza tipo que se aplique con carácter supletorio; 2) Establecer algunas previsiones dirigidas a preservar la higiene y salubridad de los establecimientos, para proteger tanto a los usuarios como a las personas que ejerzan la prostitución; 3) Proteger intereses de terceros, como los menores o la colectividad en general, lo que se traduce en la posibilidad de limitar sus lugares de emplazamiento, la prohibición de acceso de menores, etc.

Este reglamento vino a reemplazar el anterior Decreto 217/2002, de 1 de agosto, por el que se regulan los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución, que era mucho más prolijo. Por ejemplo, su art. 2 defi-

nía como “prestación de servicios de naturaleza sexual, la actividad ejercida de manera libre e independiente por el prestador o la prestadora del servicio con otras personas, a cambio de una contraprestación económica, y bajo su propia responsabilidad, sin que haya ningún vínculo de subordinación por lo que respecta a la elección de la actividad, llevada a cabo en reservados anexos a las dependencias principales de determinados locales de pública concurrencia”. Y en su articulado establecía una batería de requisitos de funcionamiento mucho más extensa que el vigente art. 41 REPAR.

Ahora bien, la Disposición transitoria 1ª del Decreto de 2002 habilitaba asimismo a dictar una ordenanza tipo, que tendría carácter supletorio en aquéllos municipios que no aprobasen una normativa propia. En ejercicio de esa habilitación normativa se dictó la Orden PRE/335/2003, de 14 de junio, por la que se aprueba la ordenanza municipal tipo sobre los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución, que es un texto mucho más prolijo mediante el que se logra una doble finalidad: dotar a todos los municipios de un marco jurídico lo suficientemente amplio como para controlar los aspectos esenciales de la actividad, sin necesidad de adoptar iniciativa normativa alguna; pero, al mismo tiempo, hacerlo con un instrumento flexible que les permite su modificación y adaptación a las circunstancias del municipio. No podemos exponer su contenido con la amplitud que merece, pero sí es oportuno destacar algunas de sus previsiones.

Por ejemplo (art. 2), se establece una distancia mínima de 150 m entre este tipo de establecimientos, que en ningún caso se podrán ubicar a menos de 200 m de centros docentes, o de locales de ocio destinados a menores de edad o que, por la naturaleza de su actividad, comporten la asistencia de menores de edad. Estas limitaciones encuentran encaje en la Directiva de Servicios y sus normas de trasposición en la medida que atienden a consideraciones de carácter urbanístico y a la protección de la infancia. También es significativo que se

prohiba realizar actuaciones tendentes a la captación de clientes en el exterior de los locales, así como la instalación de rótulos luminosos o similares explícitos de la actividad que se desarrolla en el establecimiento. En cuanto a los reservados anexos, han de reunir las siguientes características:

- a) La construcción que conforma los reservados tiene que cumplir la normativa general relativa a sobrecargas, estanqueidad, aislamientos térmicos y acústicos y de protección contra incendios que es de aplicación en la construcción de habitaciones de establecimientos hoteleros.
- b) Dimensiones de los reservados anexos y condiciones higienico-sanitarias:
 - b.1) La superficie mínima de los reservados anexos, para la habitación y el baño, será de seis (6) metros cuadrados.
 - b.2) La altura mínima será de doscientos cincuenta (250) centímetros.
 - b.3) Tanto los paramentos, como el equipamiento y el mobiliario deberán ser de limpieza y desinfección fácil.
 - b.4) El espacio destinado al baño debe ser independiente, de superficie no inferior a tres (3) metros cuadrados, con paredes embaldosadas hasta el techo, y dotado de lavabo, sanitario y de ducha o de bidé. Ha de estar dotado de agua sanitaria fría y caliente.
 - b.5) Tanto la habitación como el local de baño tendrán ventilación natural o forzada.
- c) Los anexos de los locales no podrán ser destinados a un uso diferente del autorizado.
- d) Los reservados regulados en este art. tienen que ser limpiados y desinfectados adecuadamente tras cada utilización. Esta limpieza y desinfección se debe hacer constar en una hoja visible a la entrada de la unidad.

Por otra parte, la ordenanza tipo excluye de su ámbito de aplicación la prostitución ejercida en domicilios particulares, algo que también establecía expresamente el Decreto de 2002 y que no recuerda ahora el art. 41 REPAR. No obstante, se debe entender plenamente vigente la imposición de que las actividades de naturaleza sexual se desarrollen en establecimientos abiertos al público que satisfagan los requisitos expuestos, considerándose clandestina (y aquí sí, expresamente prohibida), la prostitución ejercida en viviendas particulares “abiertas al público”; así lo confirma la STSJ Cataluña

246/2005, de 31 de marzo, que revalida una orden de cese de la actividad de naturaleza sexual en un chalet en el que el propietario tenía su residencia habitual, toda vez que en la publicidad difundida respecto a la prestación del servicio se “pone de manifiesto que se dirige al público en general y que en dicho chalet prestan sus servicios al menos once personas”.

Sorprende, por otra parte —y decepciona— que en toda esta legislación se establezcan pocas medidas protectoras de las personas que se prostituyen, tanto en lo relativo a las garantías de su libertad y dignidad, como en lo referente a la salubridad de la actividad que realizan, evitando que se vean expuestas a tratos vejatorios o al contagio de enfermedades.

Se trata, en definitiva, de una regulación todavía insuficiente. Pero al menos, demuestra la preocupación que para algunos actores ha merecido esta cuestión, y su implicación en comenzar a superar las graves carestías que padece nuestro Ordenamiento jurídico en relación con la regulación de la prostitución.

4. LA PROSTITUCIÓN EN LA VÍA PÚBLICA

Si la prostitución supone de suyo una situación límite, cuando la oferta, e incluso la prestación del servicio sexual, se realizan en la vía pública, los bienes jurídicos en presencia se tensionan más aun colocándose en una situación absolutamente extrema. Para atender esta problemática varios municipios han dictado ordenanzas que regulan e incluso prohíben el ejercicio de la prostitución en la vía pública, contemplando la imposición de sanciones administrativas en caso de incumplimiento. A mi juicio, si no se prohíbe directamente toda prostitución, debe prohibirse al menos el ejercicio de esta actividad en la vía pública, al igual que sucede con otras que resultan potencialmente nocivas para colectivos influenciados y merecedores de tutela: es cuando menos chocante

que los salones de juego impidan la visión de su interior desde la vía pública, o que se prohíba el autoconsumo de drogas en la vía pública, y que sin embargo la prostitución pueda ejercerse aparentemente en cualquier espacio público sin restricción de ninguna clase.

Los complicados aspectos competenciales que suscita esta ordenación, tanto en lo relativo a su titularidad municipal, como a la suficiencia de rango de las disposiciones, han sido solventemente tratados por la doctrina (Gracia, 2008: 99 ss.) y la jurisprudencia (SSTS de 18 y 25 de octubre de 2011, recursos 228/2010 y 281/2010 respectivamente), por lo que nos limitamos aquí a sintetizar los principales contenidos de estas disposiciones.

La normativa de referencia es sin lugar a dudas la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona el 23 de diciembre de 2005 (BOPB 20, anexo I, de 24 de enero de 2006). No obstante, existe una veintena de municipios que han aprobado disposiciones semejantes, como Esplugues de Llobregat, Martorell, Valencia o, más recientemente, Sevilla. Salvo en casos concretos en los que se establece una prohibición absoluta de ejercicio de la prostitución en espacios públicos (Esplugues y Martorell), la tónica común es diferenciar supuestos o espacios en los que no se prohíbe ni se sanciona la prostitución y otros en los que sí.

Con arreglo al art. 38 de la Ordenanza de Barcelona, con esta regulación se pretende preservar a los menores de la exhibición de prácticas de ofrecimiento o solicitud de servicios sexuales en la calle, mantener la convivencia y evitar problemas de vialidad en lugares de tránsito público y prevenir la explotación de determinados colectivos. El art. 39 establece las “normas de conducta”, que son esencialmente tres: 1) La prohibición genérica de ofrecer, solicitar, negociar o aceptar, directa o indirectamente, servicios sexuales retribuidos en el espacio público cuando estas prácticas exclu-

yan o limiten la compatibilidad de los diferentes usos del espacio público; 2) La prohibición específica del 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 imparten enseñanzas del régimen general del sistema educativo; y 3) La prohibición, asimismo específica, de mantener relaciones sexuales mediante retribución por ellas en el espacio público. La aplicación de sanciones no es directa en caso de incumplimiento, pues la Ordenanza establece –art. 40– que, en primer lugar, se instará al infractor a deponer su actitud, y solo en el caso de que persista en ella se procederá a imponer la sanción correspondiente, que en el caso 1) sería por desobediencia a la autoridad, en el caso 2) se sancionaría con multa hasta 750 euros, y en el caso 3) con multa de 1.501 a 3.000 euros. Por lo demás, la Ordenanza incluye un precepto –el art. 41– que recoge toda una batería de medidas incardinables más bien en el apartado siguiente de este trabajo.

Más prolija en la descripción de las conductas infractoras es la Ordenanza para luchar contra la prostitución y la trata con fines de explotación sexual en la Ciudad de Sevilla, aprobada por el Pleno el 29 de abril de 2011 (BOPS 119, de 26 de mayo). Describe los tipos en dos preceptos distintos: el primero de ellos –art. 14– se incardina en un Capítulo cuya rúbrica es “Atentados contra la dignidad de las personas en situación de explotación sexual”, y prohíbe 1) Solicitar, negociar o aceptar, directa o indirectamente, servicios sexuales retribuidos en los espacios públicos; 2) Mantener relaciones sexuales mediante retribución por ellas en el espacio público; 3) Toda conducta que pueda considerarse como favorecedora o que promueva el consumo de prostitución u otras formas de explotación sexual (mencionándose expresamente la consistente en acercar a los clientes a donde se encuentran las personas en situación de prostitución, y cualquier otra que sirva para el acercamiento entre ambas partes).

El segundo –art. 17–, prohíbe en los espacios públicos la colocación, reparto, divulgación y/o difusión de publicidad que promueva, favorezca o fomente el consumo de prostitución y la explotación sexual de las mujeres, el mercado prostitucional y el turismo sexual. La sanción general oscila en la horquilla entre 750 y 1.500 euros, si bien la infracción será calificada como muy grave e imponerse una sanción entre 1.501 y 3.000 euros cuando las conductas se lleven a cabo —art. 15.2—: *a)* En espacios situados a menos de doscientos metros de distancia de centros docentes o educativos u otros espacios con afluencia de público infantil y/o juvenil; *b)* En lugares o alrededores de los mismos, al menos doscientos metros, con gran afluencia de público como puede ser cualquier acto público de naturaleza cultural, festiva, lúdica o deportiva, o de cualquier otra índole; y *c)* En lugares que impliquen una mayor vulnerabilidad para las personas en situación de prostitución y/o explotación sexual por su aislamiento, escasez de alumbrado, cercanía a vías de circulación de vehículos y espacios que impidan la huida. Ahora bien, las personas que ejerzan la prostitución quedan exentas de sanción (art. 14.4).

5. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS CONTRA LA PROSTITUCIÓN: PLANES DE INTERVENCIÓN Y SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

Para concluir, conviene referenciar la importancia que entraña otra dimensión del fenómeno de la prostitución: la necesidad de ofrecer servicios sociales que asistan a las personas implicadas en esta actividad y que requieran apoyo y orientación. Se trata, principalmente, de atender a las personas que se prostituyen, para verificar que efectivamente realizan esa actividad de manera libre y voluntaria, pero también, informándoles de alternativas o de prestaciones sociales que les permitan abandonar

la prostitución. Por otro lado, no se puede olvidar la adicción a la prostitución que llegan a presentar algunas personas, y así como existen medidas dirigidas a mitigar las ludopatías, el alcoholismo y otras patologías semejantes que causan grandes daños a quienes las padecen y a su entorno familiar, también la adicción a la prostitución merece programas específicos de asistencia que actúen como prevención y como remedio al problema. La insistencia en esta aproximación preventiva y reparadora al fenómeno de la prostitución mediante servicios sociales y programas específicos se enfatizó en el Informe de la Ponencia del Senado a que hicimos referencia más atrás, se recoge expresamente como recomendación en el Informe especial sobre la prostitución presentado al Parlamento de Andalucía por el Defensor del Pueblo Andaluz (2002, p.101), y también es común en la literatura del ramo (en las aportaciones de carácter jurídico, véase especialmente Villacampa, 2012: 333 ss.).

La adopción de estas medidas constituye primordialmente una competencia municipal, en virtud de lo dispuesto en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, que asigna a los municipios competencia en materia de Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social —letra e)—; y Protección de la salubridad pública —letra j)—. En cualquier caso, es creciente el protagonismo de las CCAA a través de sus servicios sociales y de sus organismos específicos de atención a la mujer.

También la Administración del Estado interviene en esta materia, cuyas actuaciones articula alrededor del Plan Integral contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual de 2010 (a fecha de cierre de este trabajo se ha anunciado la aprobación del II Plan Integral, cuyo texto no hemos manejado), promovido por el Ministerio de Igualdad, pero cuyos despliegue implica también a otros departamentos ministeriales (Interior, Trabajo e Inmigración, Educación, Política Social y Deporte, Justicia, Asuntos Exteriores, Presi-

dencia, etc.). En este sentido, la Administración del Estado tiene un papel importantísimo que desempeñar en ejercicio de potestades de policía administrativa, en cuanto que un adecuado plan de inspección de locales puede ser decisivo para la prevención de la trata de seres humanos y su persecución criminal. Deberían establecerse planes rigurosos de inspección, coordinados con las policías locales, que contribuyan a erradicar los delitos de explotación sexual y corrupción de menores.

En cuanto a la dimensión de protección social, pueden consultarse a modo de ejemplo las medidas articuladas por el Ayuntamiento de Sevilla para la erradicación de la trata, la prostitución y otras formas de explotación sexual (accesibles en la URL <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas/area-de-familia-asuntos-sociales-y-zonas-de-especial-actuacion/amujer/plan-integral-contra-la-prostitucion>), que se ha traducido en importantes resultados hasta el día de hoy, entre los que cabe destacar:

- La realización previa de un *Estudio sobre la trata, la prostitución y otras formas de explotación sexual en la ciudad de Sevilla*.
- La aprobación y puesta en marcha del I Plan de Acción Integral del para promover la erradicación de la trata, la prostitución y otras formas de explotación sexual 2010-2015.
- La aprobación de la *Ordenanza de 29 de abril de 2011 (BOPS 118, de 26 de mayo) para luchar contra la prostitución y la trata con fines de explotación sexual en la ciudad de Sevilla*.
- La elaboración y publicación de una *Guía informativa sobre derechos y recursos para mujeres en prostitución, que dispone de traducciones a Inglés, Ruso, Rumano y Portugués*.
- La aprobación de un *Programa marco de atención integral a víctimas en situación o riesgo de trata, prostitución y otras formas de explotación sexual*.

La sensación que se obtiene tras indagar un poco, es que la situación de los programas de protección social es muy desigual según las coordenadas geográficas y políticas, tal y como sucede con otras muchas líneas de intervención en materia de protección social, en las que se aprecian grandes diferencias de enfoque y

resultado según las prioridades que se establezcan en cada ámbito. Lo cual no se corresponde con la gravedad de este asunto y la necesidad de que haya una implicación efectiva en la protección de todos los intereses públicos que subyacen en el ejercicio de la prostitución.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

ARZÚA ARRUGAETA, Agustín, 2000, "La Ordenanza del Municipio de Bilbao sobre establecimientos dedicados a la prostitución", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 56, pp. 335 ss.

GRACIA RETORTILLO, Ricard, 2008, "Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 17, pp. 99-133.

JIMÉNEZ ASENJO, Enrique, 1963, *Abolicionismo y prostitución (justificación y defensa del Decreto-ley de 3 de marzo de 1956)*, Reus, Madrid, 1963.

LIDÓN CORBI, José María, 1982, "La reglamentación de la prostitución en España durante los siglos XIX y XX", *Estudios de Deusto. Revista de la Universidad de Deusto*, nº 69, pp. 409-493.

PEMÁN GAVÍN, Juan, 2007, "El debate sobre la legalización de la prostitución en España (a propósito del Informe de la Ponencia constituida al efecto en las Cortes Generales)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 136, pp. 685-726.

REY MARTÍNEZ, Fernando; MATA MARTÍN, Ricardo; y SERRANO ARGÜELLO, Noemí, 2004, *Prostitución y Derecho*, Aranzadi-Junta de Castilla y León, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

SERRA CRISTÓBAL, R. (Coord.), 2007, *Prostitución y trata: marco jurídico y régimen de derechos*, Tirant lo Blanch, Valencia.

TOLÍVAR ALAS, Leopoldo, 1985, "Notas sobre la reglamentación, tolerancia y prohibición administrativa de la prostitución", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 63, 1989, pp. 365-393.

VILLACAMPA ESTIARTE, Carolina (coord.), 2008, *Prostitución: ¿hacia la legalización?*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Fecha de recepción: 7 de abril de 2015

Fecha de aceptación: 13 de mayo de 2015