

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



5 August 2025

Case Document No. 1

Unión General de Trabajadores (UGT) v. Spain
Complaint No. 250/2025

**COMPLAINT
(original in Spanish)**

Registered at the Secretariat on 31 July 2025

**RECLAMACIÓN COLECTIVA
(COMPLAINT)**

**Executive Secretary of The European Committee of social Rights
Department of the European Social Charter
Directorate General of Human Rights and Rule of Law
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
social.charter@coe.int**

UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES (UGT)

Avenida América, Madrid

España

Dirección electrónica: flujan@cec.ugt.org ; sindical@cec.ugt.org

OBJETO

Reclamación colectiva de la UGT (España) contra el Estado español por considerar violados los artículos 1.2. (derecho de toda persona a un trabajo libremente elegido), 3 y 11 (derecho a la protección de la seguridad y salud física y mental de las personas) y 26 (derecho a la dignidad humana en la prestación de servicios) de la Carta Social Europea Revisada (CSER), 16 (protección de la familia), 17 (protección jurídica y socioeconómica de niñas y jóvenes), 19.1 (protección personas migrantes en busca de empleo), 20 (derecho a la igualdad de oportunidades por razón de sexo y género), 27 (igualdad de oportunidades de empleo para las personas con responsabilidades familiares), 30 (protección contra la pobreza), y 31 (derecho a la vivienda), en sí mismos, así como en combinación con el art. E (no discriminación por razón de sexo-género), al no garantizarse la protección efectiva con la diligencia debida a las mujeres y niñas víctimas de prostitución y/o del riesgo de trata con fines de explotación sexual, en especial respeto de grupos más vulnerables (ej. jóvenes mujeres inmigrantes, jóvenes en riesgo de exclusión social) en contra de lo exigido por la CSER conforme a la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)

ÍNDICE:

1. **Objeto de la reclamación colectiva.**
2. **Sustanciación fáctica de la reclamación colectiva: la brutal realidad de las mujeres prostituidas y la trata con fines de explotación sexual en España en cifras y testimonios (relato de víctimas y asociaciones representativas)**
 - 2.1. Radiografía cuantitativa de la boyante industria de prostitución en España como fuente de explotación mercantil, cosificación y riesgo (cierto) de trata de la condición femenina
 - 2.2. Aproximación más cualitativa a la realidad de la prostitución en España a partir de datos y testimonios (mujeres y niñas): la prevalencia de condiciones denigrantes y abusivas en su ejercicio.
3. **Marco jurídico del Estado español relativo a la prostitución y a la trata, en especial con fines de explotación sexual (de mujeres, niñas y jóvenes): una alegaldad permanentemente pendiente de corrección**
 - 3.1. La singularidad del marco normativo español en materia de prostitución: no es ilegal tampoco propiamente legal, más bien persiste en un libro de alegaldad.
 - 3.2. Ausencia de una ley específica sobre la prostitución: fragmentación legislativa, indiferenciación del modelo regulador e insuficiencias de la ley de extranjería
4. **El marco jurídico-internacional relativo a la prostitución y a la trata de mujeres con fines de explotación sexual: los fundamentos de enfoque de derechos humanos y de violencia de género**
 - 4.1. Principales instrumentos jurídicos-internacionales pertinentes para resolver la reclamación colectiva al ser ratificados por España
 - 4.2. Los instrumentos del Consejo de Europa vinculado a los derechos civiles.
 - 4.3. La prostitución en el ámbito de la Unión Europea: la reafirmación democrática del entendimiento de la prostitución como una forma de violencia- discriminación de sexo atentatoria contra la dignidad de las mujeres.
5. **Sobre la admisibilidad de la reclamación colectiva**
 - 5.1. El Estado parte contra el que se dirige la demanda colectiva: España tiene aceptado el procedimiento de reclamaciones colectivas
 - 5.2. La reclamación es asimismo admisible *ratione temporis* y *ratione materiae*
 - 5.3. La organización sindical que presenta la demanda colectiva es un sindicato de clase social: Unión General de Trabajadores (y trabajadoras) (UGT)
 - 5.4. La legitimación activa de la UGT para presentar reclamaciones colectivas ante el CEDS como sindicato más representativo en el plano estatal.

- 5.5. La UGT acredita una constante trayectoria de lucha contra la prostitución en clave abolicionista y pro- derechos sociales de las mujeres víctimas
6. **Sobre el fondo de la reclamación colectiva: razones jurídicas de la disconformidad de la normativa española sobre prostitución a diferentes preceptos de la CSER**
 - 6.1. Arts. 1.2 y 4 CSER y la jurisprudencia pertinente: las condiciones materiales de ejercicio de la prostitución impiden una elección libre del oficio por la ausencia de medidas sociolaborales alternativas
 - 6.2. Violación de los arts. 3, 11 y 26 CSER: *derecho a la protección de la seguridad y salud psicofísica de las prostitutas, así como de la dignidad humana de las mujeres y las niñas*
 - 6.3. La situación jurídico-práctica de la prostitución en España vulneraría también los arts. 16 (protección de la familia), 17 (*protección jurídica, económica y social de niñas y jóvenes*) y 19 (protección personas migrantes en busca de un empleo)
 - 6.4. La disconformidad de la legislación y práctica españolas sobre prostitución con los arts. 30 (protección frente a la pobreza) y 31 (derecho a una vivienda digna).
 - 6.5. La disconformidad con el derecho a la igualdad de oportunidades en materia de empleo por razón de sexo (art. 20) y para personas con responsabilidades familiares (art. 27)
 - 6.6. La disconformidad de la legislación y la práctica española sobre prostitución al art. E (discriminación por razón de sexo e interseccional) de la Carta en relación con, especialmente, sus arts. 1,2, 3 y 11, 16, 20, 30 y 31
7. **Estricta y urgente necesidad de una declaración por el Comité de disconformidad por la persistente indefinición jurídica del modelo español ante la alta demanda de prostitución y la ausencia de toda posibilidad de juicios de convencionalidad en este ámbito**
8. **Conclusiones y petitum**

1. Objeto de la reclamación colectiva.

1.- Mediante el presente escrito de demanda, la Unión General de Trabajadoras y de Trabajadores (UGT), configurada desde sus orígenes (centenarios) como un sindicato de clase social y dotado institucionalmente de la mayor representatividad en todo el Estado, **reclama colectivamente que se declare la legislación (orden normativo) y sus políticas públicas sobre prostitución, trata de personas**, por lo general mujeres, **y trata con fines de explotación sexual** (estado de situación práctica) **disconformes con el sistema de derechos y garantías de la Carta Social Europea Revisada (CSER)**. De manera más concreta, y por las razones de hecho y de derecho que se desarrollarán, se considera que **aquellas legislación y práctica sobre prostitución y trata en España vulnerarían:**

- 1) El artículo 1.2. y 1.4 (*derecho de toda persona a un trabajo libremente elegido*)
- 2) Los artículos 3 y 11 (*derecho a la protección de la seguridad y salud física y mental de las personas*)
- 3) El artículo 26 (*derecho a la dignidad humana en la prestación de servicios*) de la Carta Social Europea Revisada (CSER)
- 4) el artículo 16 (protección de la familia) y el artículo 17 (*protección jurídica y socioeconómica de niñas y jóvenes*)
- 5) el artículo 19.1 (protección personas migrantes en busca de empleo frente a las ofertas de trabajo con engaño que encubren prostitución),
- 6) el artículo 20 (*derecho a la igualdad de oportunidades por razón de sexo y género*)
- 7) el artículo 27 (*igualdad de oportunidades de empleo para las personas con responsabilidades familiares*)
- 8) el artículo 30 (*protección contra la pobreza*)
- 9) el artículo 31 (*derecho a la vivienda*)
- 10) así como del art. E (no discriminación por razón de sexo-género)

2.- La situación de incumplimiento, de derecho y de hecho, de estos derechos de la CSER por el Estado español se concreta en un estado de **grave deficiencia de protección efectiva debida para las mujeres y niñas víctimas de prostitución y/o del riesgo de trata con fines de explotación sexual, en especial respeto de grupos más vulnerables** (ej. jóvenes mujeres inmigrantes, jóvenes en riesgo de exclusión social) **en contra de lo exigido por los mencionados preceptos de la CSER**, conforme a la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) que los interpreta. Como se razonará en los fundamentos de derecho y de hecho siguientes, con esta demanda colectiva se busca que el CEDS elabore una jurisprudencia específica que garantice el cumplimiento por parte del Estado español de sus compromisos con la CSER y otros instrumentos jurídicos de índole internacional de lucha efectiva contra (1) la prostitución y (2) la trata con fines de explotación sexual como sendas formas graves de violencia y discriminación contra las mujeres y niñas, especialmente aquellas en situaciones de especial vulnerabilidad.

3.- Asimismo, se demanda que, en garantía de efectividad jurídica y social (efecto útil) del cumplimiento de estos mandatos de la CSER, que el CEDS **requiera al Estado Español el inmediato diseño y puesta en práctica de medidas sociales realmente eficaces** para garantizar la protección efectiva de las mujeres y niñas víctimas de la prostitución y del riesgo de trata con fines de explotación sexual, **favoreciendo su salida de tales situaciones amenazantes de sus derechos con integración en alternativas de sociales seguras y saludables y reduciendo de forma efectiva la demanda de la compra de sexo**, prevalentemente de los hombres, causa principal de aquellas situaciones de violencia, discriminación y desprecio de la dignidad humana, sobre todo de las mujeres.

2. Sustanciación fáctica de la reclamación colectiva: la brutal realidad de las mujeres prostituidas y la trata con fines de explotación sexual en España en cifras y testimonios (relato de mujeres víctimas y asociaciones representativas)

2.1. Radiografía cuantitativa de la boyante industria de prostitución en España como fuente de explotación mercantil, cosificación y riesgo (cierto) de trata de la condición femenina (mujeres, niñas y jóvenes)

4.- Uno de los grandes problemas de identificar la verdadera magnitud del drama tanto de la prostitución como de la trata en general, y con fines de explotación sexual en particular (formas de violencia machista basadas en la discriminación de las mujeres y la desprotección de las niñas en una sociedad dominada por un patrón de dominación masculina), es la ausencia de datos fiables, siendo esencialmente estimativos. Esta falta de información estadística fiable se debe de estar ante fenómenos que se invisibilizan socialmente y permanecen en la oscuridad. No obstante, en España, recientemente, se disponen de un macroestudio sobre la prostitución de calle (deja fuera el creciente fenómeno de la prostitución por internet) y su conexión con la trata con fines de explotación sexual (*Ministerio de Igualdad, Trata, explotación sexual y prostitución de mujeres: una aproximación cuantitativa, 2025 -datos del año 2023-¹*), promovido oficialmente, que facilita acercarse con razonable certeza a las muy alarmantes cifras de este drama para miles de mujeres y niñas que se ven inmersas en conductas contrarias a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como se acreditará en esta reclamación o demanda colectiva.

¹ <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Informe-macroestudio-trata-.pdf>

5.- A los efectos de esta reclamación colectiva, del citado [macroestudio](#) (realizado analizando, con ayuda de la inteligencia artificial, más de 200.000 anuncios diversos) destacamos:

- Se ha identificado **al menos a 114.576 mujeres diferentes** (0,56% de las mujeres de 18 y más años) en situación de prostitución presencial en España a través de anuncios web. A partir de ese número (**94,5% mujeres, 1,54% mujeres trans y 1,83% hombres**), mediante la aplicación de un método científico, se ha estimado que, en realidad, la cifra de mujeres en situación de prostitución presencial puede situarse entre **152.000 y 184.200**.
- El estudio constata que la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual **no es una parte menor de la prostitución como institución social y subcultural**, sino que **representa una parte estructural del mercado de la prostitución**, de modo que aquélla existe o es consecuencia estricta de la prostitución, que, a su vez, responde a una abrumadoramente mayoritaria demanda masculina. Así:
 - **en torno al 24,23% de las mujeres prostitutas estarían en riesgo moderado** (sometidas a 2 factores de riesgo) **de explotación sexual (unas 28.000)**
 - casi **10.000 de ellas lo estarían en riesgo alto** (están sometidas a 3 o más factores de riesgo) de explotación sexual (en torno al **8,50%**)
 - **el 80 por ciento de ellas estaría sometidas a un riesgo leve** (sometidas a un solo factor de riesgo) de explotación sexual.

La trata de seres humanos constituye una grave violación de los derechos humanos, en especial de la dignidad y la libertad de la persona.

Sin perjuicio del análisis más detenido que se hará en los razonamientos jurídicos, hay que recordar que la trata en general, y con fines de explotación sexual en particular, es tanto una forma de violencia machista como un delito de alta gravedad, que en la mayoría de las ocasiones implica a organizaciones delictivas, a las cuales proporciona importantes beneficios basados en la utilización de las personas con distintos fines de explotación, la mayor parte mujeres. Es realmente una forma de esclavitud que reduce al ser humano a una simple mercancía.

- Por edad, **el grupo de 18 a 24 años es el que presenta una mayor tasa de mujeres en situación de prostitución** (189 mujeres en situación de prostitución por cada 10.000 mujeres dentro de este grupo de edad), por lo tanto, con riesgo relevante de ser objeto de trata con fines de explotación sexual. El siguiente grupo con mayor incidencia es el de mujeres entre 25 y 36 años, para luego descender extraordinariamente de 37 a 45 años (7%) y 46 a 55 (1,6%). No obstante, el Estudio señala que en el 31% de los anuncios no se refleja la edad, por lo que la incidencia en jóvenes puede ser mayor.

Se confirma, así, datos internacionales (UNODC, 2020), que estiman que la gran mayoría de víctimas son mujeres jóvenes y niñas. Lo respalda la Comisión Europea (Estrategia de

Lucha contra la Trata de Seres Humanos): el 92% de las víctimas de trata con fines de explotación sexual durante 2017-2018 fueron mujeres. De ahí que la ONU incluyera en el ODS número 5, en la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, como forma de violencia a eliminar.

- En cuanto al origen o lugar de procedencia (nacionalidad), se constata que el **51% son mujeres iberoamericanas y 16% europeas** no españolas (rusas, rumanas, et.). El estudio advierte tanto de un alto porcentaje del que se desconoce la nacionalidad (36,6%) como de la infrarrepresentación en este porcentaje de mujeres africanas y asiáticas (apenas un 1%), que puede ser superior al que aparece. Asimismo, se advierte de que muchas mujeres que figuran como de nacionalidad española (13%) son, en realidad, de origen extranjero. Además, advierte el estudio, las mujeres españolas en situación de prostitución se anuncian por internet en mayor medida que las extranjeras.

En definitiva, los datos científicos más recientes, que infrarrepresentan realmente la presencia mayoritaria de mujeres inmigrantes extranjeras, no dejan ninguna duda de la mayor incidencia de la prostitución y, en consecuencia, del riesgo de trata con fines de explotación sexual en mujeres inmigrantes, a menudo en situación irregular en España. Por lo tanto, a la condición de mujer (67% víctimas de trata con fines sexuales) y edad (25% niñas) añaden otros factores de una especial vulnerabilidad, como la nacionalidad (más del 60 por ciento extranjeras), irregularidad en la situación administrativa y la pobreza, lo que las hace más susceptibles de caer en situaciones de marginación y explotación sexual, constituya o no un auténtico delito (trata y trata con fines de explotación sexual y/o laboral).

- El estudio ayuda a conocer la magnitud de las organizaciones que abusan y tratan a las mujeres ya que a través de un mismo número de teléfono se anuncian hasta 363 mujeres diferentes, lo que evidencia **que el fenómeno está organizado por terceros, no hay realmente una prevalencia de la “autoexplotación sexual”**, sino de explotación por terceros (hombres en su mayoría) del cuerpo de las mujeres, reducido a cosa sexual. Prostitución y trata serían formas de violación del derecho a la igualdad efectiva de las mujeres mediante conductas de cruel violencia, física y/o psíquica.

6-. Hoy habría que añadir el espectacular crecimiento de la prostitución a través de la red, que afecta mayormente a las jóvenes, captadas a través de diversas plataformas que actuarían como *“plataformas de proxenetismo en línea”*, blanqueando el negocio del sexo, [“blanqueando el negocio del sexo”, según recientes informes del Ministerio de Igualdad, 2024](#). Se calcula que alcanzan los 5.000 millones de euros, siendo la comisión de las plataformas en torno al 20% de los ingresos. *España es el 5º país en “creadoras de contenido sexual”*.

7.- Comprobamos, pues, que el número de mujeres prostitutas ha ido en aumento en España. El Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior cifró, una década antes, en aproximadamente 45.000 mujeres en esta situación (Informe sobre la situación de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual).

El dato está recogido en el documento [Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con fines de Explotación Sexual \(2015-2018\)](#) del Ministerio de Sanidad. Otros [estudios](#) de ese periodo entendían que este dato correspondería solo a las mujeres que están en situación de trata (o riesgo relevante de estarlo) y que el dato más cercano a la realidad sería entre 100.000 y 120.000 mujeres. Sea como fuere, queda claramente constatado científicamente una doble realidad, clave para la reclamación colectiva que presentamos: de una parte, el incremento de la prostitución es evidente en España, un país que mantiene un modelo difuso de regulación de la prostitución, de otra, que una parte estructural de esa prostitución es constitutiva de trata con fines de explotación sexual, por lo que el consentimiento libre brilla por su total ausencia.

8.- En lo que concierne al modo de prestación de estos servicios, en 2005, [un estudio encargado por el Ministerio de Trabajo](#) sobre el eventual "impacto que tendría una posible normalización profesional de la prostitución" en el sostenimiento del sistema de pensiones, cifraba en unas 113.100 mujeres las que podrían darse de alta en la Seguridad Social si se legalizara la prostitución. La autora estimaba entonces que la mayoría de ellas ejercían en clubs (42.500) y pisos (41.000) mientras que 24.000 lo harían en clubs de carretera (formalmente configurados, para su legalidad, como clubes de alterne) y 5.600 en la calle. No es irrelevante, a efectos de la reclamación colectiva y el impacto de esta situación en el respeto de los derechos de la CSER, esta información, como se explica en su momento. Y ello en la medida en que emerge aquí una forma de explotación de los servicios sexuales de las mujeres por los hombres hoy legalizada, pese a los intentos de penalización, como serían las denominadas "tercerías locativas" y que, como veremos, genera un fuerte debate entre el colectivo por sus efectos en la vivienda ex art. 31 CSER.

9.- Según el I Informe Mundial sobre Explotación Sexual de la Fundación Scelles, **en el mundo se prostituyen entre 40 y 42 millones de personas**, el 80% mujeres o niñas, la mayoría (75%) con edades entre los 13-25 años. **9 de cada 10 prostitutas dependen de un proxeneta**. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha documentado hasta **225.000 víctimas de trata de personas entre 2003 y 2016 (75% mujeres y niñas)**, la mayoría para explotación sexual. En 2016 las víctimas de trata accedían a 24.000 (cifra análoga al total de mujeres hoy en riesgo moderado de trata en España, según vimos). Comprobamos, pues, el notable aumento desde **2003**, año en el que solo pudo acceder a 39 países. **Prostitución, explotación sexual y negocio a costa de la cosificación de las mujeres van, pues, muy unidas en la práctica, a partir de lo [datos](#) de la realidad evidenciada científica y socialmente**, al margen del persiste fuerte debate existente, política, ideológica y socialmente, al respecto, como se razonará.

10.- En términos económicos globales, los datos sitúan la industria de la explotación sexual (término más preciso que el de “trabajo sexual”) **en el tercer negocio más lucrativo del mundo**, tras el tráfico de armas y el tráfico de drogas (ambos delictivos). De nuevo, la falta de datos fiables es una deficiencia notable para adoptar las debidas regulaciones y políticas públicas.

En el caso español, un *Informe del año 2007*, elaborado por *la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades del Congreso de los Diputados del Gobierno de España*, estimaba que el negocio de la prostitución en España generaría **unos 18 mil millones de euros anuales**. Desde 2014, por imperativo comunitario, el Instituto Nacional de Estadística (INE) incluye en el cálculo del PIB la estimación de lo que suponen para la economía española los flujos de las actividades ilegales.

11.- En total, las actividades ilegales suponen, al menos, un 0,87% del PIB (está claro que la propia ilegalidad hace difícil la estimación). **La prostitución representaría, por lo menos, un 0,35%** (el tráfico de drogas un 0,50%). Si el PIB a precios corrientes en 2025 de España se estimaría en torno a los 1.700.000 millones, el 0,35 % de esta cantidad sería **unos 6.000 millones de euros**. Aunque hay notables diferencias de estimaciones, **el impacto económico de la prostitución en España es la de un negocio multimillonario de gran magnitud** (más de 16 millones diarios de €). Sin embargo, la falta de regulaciones legales, como veremos, y la inexistencia de políticas públicas adecuadas, incrementa las **dificultades de precisar el alcance de la prostitución como (ominosa) industria de la explotación sexual de mujeres**. Es importante, para la reclamación colectiva, reconocer que este **beneficio económico se obtiene a costa de la explotación y el abuso de la gran mayoría de las mujeres prostituidas. Las plataformas en línea elevan, como se vio, el impacto económico** de esta industria explotadora del cuerpo de las mujeres, reducidas a pura cosa sexuada, en contra de su dignidad humana.

12.- Pero si existe tan elevados gastos en servicios de prostitución y, por tanto, tan rentables beneficios, **es porque hay una alta demanda** de (hombres) consumidores, tal y como se desprende de diferentes investigaciones, publicadas desde el año 2006. Una vez más, las cifras son variables, según los diferentes estudios, pero, en todo caso, queda absolutamente constatado que **España es uno de los países de mayor consumo de prostitución de Europa, incluso del mundo**. En el año 2006, se estimó que el porcentaje de varones españoles que demandaron servicios sexuales era **del 11 por ciento**. Un porcentaje **muy superior al registrado en otros países europeos** como Portugal (2.4-5.4 por ciento), Grecia (5.3 por ciento), Alemania (4.8 por ciento), Suiza (3.43.7 por ciento), Holanda (2.8 por ciento), Italia (1.7-2 por ciento), Reino Unido (1-2 por ciento), Noruega (1.8 por ciento) o Francia (0.7-1.1 por ciento).

13.- Alrededor de un tercio de los hombres (el 32,1%) en España reconoce haber pagado dinero por mantener relaciones sexuales (según la Encuesta del Centro de

Investigaciones Sociológicas -CIS-, 2008). En cuanto a la frecuencia, el 10,2% señaló que solo había pagado una vez en su vida y otro 21,9% reconoció que habían sido más veces.

14.- Atendiendo a las variables sociodemográficas de esta radiografía -alarmante- de la prostitución en España, sin confundirla, pero sí estrechamente relacionada, con la trata con fines de explotación sexual, los resultados evidencian esa dimensión de sexo y género del problema. En las mujeres, el consumo de prostitución es residual (0,2%).

Y por edades **son los hombres de 65 y más años** los que a lo largo de su vida han pagado más veces por tener relaciones sexuales (hasta cuatro de cada diez). No obstante, el consumo entre la población juvenil iría en aumento. La más reciente encuesta a nivel nacional disponible la realizó el INJUVE para el [Informe Juventud en España 2020](#). Según sus datos, el 10,6% de los jóvenes de entre 15 y 29 años reconoció haber consumido prostitución (el 4,8% más de una vez en su vida). El 3,9% de los chicos de 25 y 29 respondió que lo había hecho más de una vez.

15. Una vez más, los datos son variables. Otro Informe (elaborado por un catedrático de Sociología de la Universidad de Valencia), **La prostitución en la Comunidad Valenciana (una perspectiva sociológica)**, encargado por el Foro Valenciano para la Abolición de la Prostitución, **concluye que la cifra de entre el 4% y el 6% de clientes actuales (consumo el último año) es la más probable, tanto para la comunidad autónoma como para todo el Estado español. En todo caso, queda claro que España mantiene un elevado consumo de prostitución desde hace años, perpetuándose entre los países de más consumo de Europa y el mundo: es el tercer país del mundo con un dato más alto en este índice y sólo es superado por Tailandia (73%) y Puerto Rico (61%). En el ranking europeo el más alto: Suiza (19% pagaron por sexo), Austria (15%) y Países Bajos (14%), estos dos últimos países integrantes del modelo de legalización de la prostitución**

16.- Es manifiesto que uno de los factores explicativos de esta situación alarmante, de proliferación de la industria del sexo, sobre todo en la variante “clubes de alterne” está en la despenalización hasta 2003 del proxenetismo coercitivo. Esta pasividad posibilitó la inversión/extensión de estos locales. ***Esto propició la necesidad de un contingente de población femenina, que garantizara esta actividad de burdeles.*** Desde entonces, la cara muy mayoritaria de la mujer prostituida pasó a ser la de una especial necesidad por su vulnerabilidad socioeconómica y personal: mujer inmigrante, pobre y con cargas familiares. En todo caso, el papel de las mafias internacionales está [constatado](#). Después de 2003 se incluyeron en España más severas normas penales contra este proxenetismo, pero la alegalidad característica española, como también veremos, contribuye a que ese negocio ilegal no se redujera, al contrario.

17.- Otro factor explicativo de esta especial incidencia de la prostitución en España **es también institucional.** Según se razonará, **está en los déficits de regulación legal de la inmigración extranjera**, que propiciaría condiciones de especial vulnerabilidad para las mujeres de nacionalidad no comunitaria. La falta de vías que faciliten su

documentación las convierte con facilidad en víctimas de la prostitución, pues **su especial vulnerabilidad las aboca a la prostitución para sobrevivir, sin que sea una opción realmente elegida.**

2.2. Aproximación más cualitativa a la realidad de la prostitución en España a partir de datos y testimonios (de mujeres y niñas): la prevalencia de condiciones denigrantes y abusivas en su ejercicio.

18. En los apartados precedentes se ha razonado cómo, según la evidencia científica, recientemente confirmada por el citado macroestudio español, la diferencia conceptual y normativa entre “prostitución” (*compra por un precio de servicios sexuales*, legal o ilegal según decida cada Estado) y “trata con fines de explotación sexual” (*una forma de violencia contra las mujeres delictiva*, por ser realizada con engaño, violencia, coacción o amenaza, cuya penalización es exigida internacionalmente), no puede llevar a ignorar o infravalorar la relación estructural que existe, en la práctica, entre ambas situaciones. **La evidencia científica dice que una práctica de prostitución está sometida a un riesgo cierto alto de trata cuando concurren tres o más factores de riesgo** en una potencial víctima (ej. novedad -que en los anuncios se ofrezcan como “nuevas” o “recién llegadas”; disponibilidad -24 horas o 7 días a la semana-, personalidad -términos “inocente”, dócil, complaciente, sumisa, manejable-, tipo de servicios ofrecidos -ej. “a pelo”, es decir, sin protección, sado...-; Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa -OSCE-).

19. Pues bien, resumiendo los datos arriba indicados, si se tiene en cuenta ese criterio riguroso, prácticamente entre el 8,5% y el 15% tendrían un riesgo cierto alto de trata (más de 10.000 mujeres). Pero si se tiene en cuenta uno solo de los factores de riesgo, el porcentaje de mujeres en contexto de prostitución que están en riesgo de ser **víctimas de trata con fines de explotación sexual se eleva al 80 %**. Según la propia lectura del Gobierno de este estudio, la existencia de un único factor de riesgo en modo alguno puede descartar que medie coacción de la voluntad de la prostituta.

20.- Ahora bien, más allá del significativo porcentaje de prostitutas en España víctimas actuales, o en riesgo cierto, de trata con fines de explotación sexual, quienes suscriben esta demanda o reclamación colectiva consideran de especial importancia, para el juicio de disconformidad que se pretende razonadamente del CEDS, evidenciar el hecho de que **la institución socioeconómica y subcultural de la prostitución se desenvuelve en condiciones materiales para su existencia y mantenimiento altamente degradantes y abusivas**. Esas condiciones vejatorias de la industria de la explotación sexual son:

- las relativas a la **precariedad laboral** y feminización de la supervivencia.
- La **ausencia de recursos económicos** y la urgencia por conseguirlos (pobreza)
- Conductas **típicas de violencia física y/o psíquica** por la clientela y proxenetas
- En el caso concreto de las mujeres migrantes, como se ha dicho, la legislación de extranjería y la situación administrativa irregular aumentan su vulnerabilidad y, en consecuencia, el riesgo de vincularse a la prostitución. A falta de otras fuentes

de ingresos y ante la ausencia de documentación, muchas mujeres migrantes se **ven abocadas a hacer de la prostitución su principal fuente de ingresos para su supervivencia** y, en su caso, la de las personas a su cargo.

21.- La realidad muestra, pues, que no solo la trata con fines de explotación sexual (y/o laboral), sino que también la prostitución, en sí, constituye una forma de vulneración del derecho a la igualdad efectiva de las mujeres mediante conductas de explotación, abuso y, con frecuencia, de cruel violencia, física y/o psíquica.

De este modo, la compra de sexo de pago —aunque se arguye y justifica desde la afirmación de búsqueda de sexo de cierta calidad, de diversión, de disfrute hedonista, libertad sexual, etc.—, responde a un exponente más de la violación de los derechos humanos y de la violencia de género, como confirma el Derecho Internacional, que expondremos en su momento. La realidad conforta, así, la posición mayoritaria de la evidencia científica (*La prostitución femenina en España. Construyendo un perfil del cliente, 2018*²).

22.- Por ejemplo, en un estudio a partir de entrevistas, los sociólogos Carmen Meneses Falcón y Antonio Rúa Vieites analizan **las denigrantes situaciones** que viven las prostitutas en España. Entre los 138 hombres consumidores de prostitución que se sometieron a un cuestionario para este estudio, el 45% reconoció pagar por relaciones sexuales sin protección (poniendo en riesgo la salud de la prostituta) y en un 34,1% de las relaciones sexuales se consume cocaína (nuevo factor de riesgo para la salud) (citado en Daniel Choya Moreno. **La prostitución inicia su camino hacia la abolición, 2023**³)

23.- Estos datos estadísticos y evidencias científicas se revelan aún más alarmantes cuando se acude a las investigaciones cualitativas, evidenciando que las regulaciones y políticas públicas en España tienen mucho margen de mejora y exigen una profunda revisión urgente. Los informes y los medios de comunicación en España afloran la cruda y brutal realidad, especialmente de menores. **Entre los muchísimos disponibles, nos parecen totalmente determinantes los siguientes:**

- **1.100 menores tutelados por los gobiernos autonómicos denuncian abusos sexuales desde 2019.** Vulnerables y sin redes de apoyo, los agresores y las mafias lo aprovechan para explotación sexual. Datos oficiales del drama, sólo serían la [punta del iceberg](#).
- “—Tú me follas y yo te consigo cosas.”

La frase, que aparece en una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, encierra en ocho palabras el infierno de una menor tutelada. Con 12 años residía en un

² <https://www.labienal.com/servicios/mujer-igualdad/campanas-de-sensibilizacion/23-septiembre/archivos-campana-23-septiembre-2018/agueda-gomez.pdf>

³ <https://elgeneracionalpost.com/politica/2023/1025/111636/la-prostitucion-inicia-su-camino-hacia-la-abolicion.html>

piso tutelado de régimen abierto. Las cosas que le prometen a cambio de sexo son drogas, dinero, o teléfonos móviles. Sufrió abuso de varios hombres, también un familiar la usa para conseguir dinero y drogas, y la introduce en la cocaína. No es dato aislado, confirma el déficit estructural de desprotección de menores y jóvenes en el sistema español. Los/as niños/as tutelados/as ([más de 30.000](#)) son los más vulnerables y están sometidos a un riesgo más intenso, sin que España cuente con las regulaciones y políticas públicas de protección efectiva debidas, como demandamos en esta reclamación.

- Otro caso alarmante del problema global fue el de las niñas de la *Operación Sana*. En [2022 destapó una red de explotación sexual de adolescentes a las que sus explotadores habían enganchado a las drogas para controlarlas más fácilmente](#). Como puede comprobarse, pese a destaparse hace 3 años, la situación de déficit de protección sigue siendo análogo, pese a que el Gobierno es consciente de que ha de hacer algo para resolverlo. Los informes de personas [expertas](#) muestran que el problema se da en todas las Comunidades Autónomas porque el sistema está superado por el aumento de niños/as extranjeros/as y un modelo anticuado.
- La más reciente polémica de los centros de protección de menores en Cataluña aviva la convicción de falta de control. La Sindicatura de Cuentas (órgano de control de cuentas autonómico) encontró graves irregularidades en el servicio, pero no se han adoptado medidas institucionales. Una vez más, los informes de las personas expertas advierten de que esta trata de una gestión deficiente que incrementa la vulnerabilidad de los menores y los expone a un [riesgo más cierto y grave de caer en las redes de explotación sexual, siempre al acecho \(nunca duermen\) por ese plus de vulnerabilidad, ante la arbitrariedad de la gestión pública](#)

Por lo tanto, [el duro informe que el año pasado publicó la Sindicatura](#) de Cuentas de Cataluña sobre la gestión deficiente de la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia de la Generalitat, entre los años 2016 y 2020, **no tendrá** consecuencias. El problema es mayor pues, dentro del llamado “corredor mediterráneo de la prostitución”, en Barcelona (La Nova Esquerra de l'Example y Sant Antoni concentran un gran número de pisos y locales de prostitución) se encuentra uno de los [“puntos más calientes” de prostitución en España](#). El análisis de los anuncios por secciones censales demuestra la existencia de un “corredor mediterráneo de la prostitución” donde casi no hay ningún código postal que no tenga un local, piso o club donde se ofrecen servicios sexuales, al margen del foco de Madrid. Por supuesto el llamado “foco de prostitución de Madrid” está entre los más frecuentados y, como se dijo, los problemas de gestión de los servicios de protección de menores han mostrado también sus fallos estructurales

24.- En suma, los continuos [sucesos o casos destapan escándalos de niñas que son prostitutas](#) y sufren explotación sexual, a veces arrastradas por otros compañeros, no como anécdota o casos episódicos, sino como un problema o asunto mayor: [un problema estructural del sistema de tutela de menores](#), un servicio público esencial muy

desconocido donde se hace un trabajo muy difícil, pero relevante. Por supuesto, el Gobierno español es consciente del problema.

El Ministerio de Infancia y Juventud, en diálogo con otros, con comunidades autónomas y con profesionales del sector, prepara un real decreto para mejorar las condiciones de los centros de menores. Pero, una vez, más todo se fía al futuro, sin que haya ni garantías de aprobación ni de eficacia de las medidas adoptadas. Razonaremos a lo largo de esta reclamación colectiva muchas más situaciones deficitarias de este tipo.

25. Las deficiencias preventivas y de eficacia de la acción institucional se evidencian también en la propia intervención de los servicios policiales, esto es, en la lógica penal y policial, pues existe una profunda paradoja: **aunque se multiplican las redadas contra las redes sociales de prostitución basadas en el abuso y la explotación sexual de mujeres, su capacidad de acción es muy limitada**, apenas llega a un porcentaje ínfimo de las mujeres y niñas que están en esa situación, actual o potencialmente. Por ejemplo:

- **La Policía desmantela una de las mayores redes de prostitución que explotaba a unas 500 mujeres en Málaga.** Las mujeres (iberoamericanas), atraídas por promesas de trabajo en salones de belleza, fueron obligadas a prostituirse, y a no usar protección, para pagar los gastos de viaje, trabajando 24 horas al día, siete días a la semana (sistema de “trabajo sexual esclavo” 24/7/365). [Noticia del 4 de julio de 2024](#)
- **34 mujeres liberadas y 19 hombres detenidos en una macrooperación contra la explotación sexual en España (Noticia de 4 de junio de 2025), a través de diferentes redes sociales, siendo etiquetados como "de lujo".**

El CEDS puede comprobar cómo estas y otras noticias análogas de la realidad confirma la información más sistematizada del estudio arriba referido. Se comprueba que son la gran mayoría mujeres inmigrantes, jóvenes y que son engañadas con promesas falsas de disponer de un trabajo decente en España, siendo solo aparente su “consentimiento”. Y, en todos los casos, se les obliga a prestar servicios sexuales en condiciones peligrosas para su salud (sin protección, jornadas muy prolongadas, etc.).

26.- Pues bien, siendo, desde luego, positivos estas redadas, son insuficientes. El año 2023 hubo en España **196 operaciones policiales que acabaron con la desarticulación de 80 grupos y organizaciones criminales y la detención de 575 personas**, la mayoría de nacionalidad española: 178 mujeres y 167 hombres de redes de trata con fines de explotación sexual, y 126 mujeres y 107 hombres en el ámbito de la explotación sexual (*informe sobre trata y explotación de seres humanos en España entre 2019 y 2023, publicado en 2024*). Refleja [la dimensión estructural](#). Víctimas de esa violencia fueron:

- las 294 personas liberadas de las redes de [trata con fines de explotación sexual](#): 284 mujeres, 7 hombres y 3 niñas. La mayoría entre 28 y 32 años y eran procedentes de Colombia, Venezuela y Paraguay

- en el caso de las víctimas rescatadas de situaciones de explotación sexual, sin la concurrencia de redes de trata de personas, el número se eleva a 370 (353 mujeres, 8 hombres y 9 niñas), mayoritariamente mujeres de 23 a 27 años, originarias de Colombia, España y Venezuela, sometidas a graves condiciones de restricción o violación de sus derechos (no se ha podido demostrar que hubiesen llegado a esa situación por la intervención de una red organizada de trata de personas)

Esto es, decenas de operaciones criminales terminan identificando a más hombres victimarios (causantes de la trata-explotación sexual) que mujeres víctimas liberadas (unas 600). La realidad es brutal: se sabe que son miles de mujeres y niñas las captadas y/o sometidas a la explotación sexual, pero la capacidad institucional de intervenir policialmente es [muy limitada](#).

27.- En efecto, como el estudio promovido por el Gobierno muestra, y ya se indicó, en riesgo grave de trata con fines de explotación sexual (una causa principal que alimenta el boyante mercado de la prostitución) estarían **más de 10.000 mujeres y en riesgo moderado en torno a 28.000**. Según datos oficiales, **las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado español lograron liberar a 1.794 víctimas de trata y explotación en 2024, un 22% más que 2023**. Por lo tanto, los datos oficiales manifiestan que el problema de la interacción entre prostitución y trata con fines de explotación sexual es muy relevante, de un lado, pero, al tiempo, de otro, dejan claro que **la política de policía es incapaz de afrontar este gravísimo problema estructural, se precisan urgentemente políticas de protección integral**, que incluya toda clase de derechos y servicios para las víctimas, así como medidas disuasorias del consumo, como exige la CSER (protección de la salud, ayudas para la vivienda, programas de orientación profesional y empleo alternativos, etc.). Ha dos años que esa brutal realidad lleva entrando y saliendo de los cajones del Gobierno con un proyecto de ley de trata, en especial con fines de explotación sexual que, como veremos, no termina de avanzar. Nuevo reflejo del estado de déficit de protección y, por tanto, de disconformidad con las exigencias convencionales de la CSER.

28.- El problema no es solo español, sino europeo y en todos los casos queda claro que la prostitución se alimenta de entornos y situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Pongamos otro ejemplo de la experiencia. Una cara oculta de la Eurocopa de fútbol del año pasado fue el incremento de la prostitución y “turismo sexual”. El [problema](#), de nuevo, no es solo español, sino europeo, como deja evidenciado que hasta 100.000 prostitutas ([Informe Servicio Erótico Erobella](#)) acudieron a Alemania (país que legaliza la prostitución) a tal fin. La mayoría procedían de Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia, República Checa, Polonia. Es decir, de países donde tienen menores oportunidades para realizar otra actividad y, por lo tanto, **viene a confirmar la existencia de redes internacionales de explotación sexual que aprovechan la pobreza (y su rostro mayoritario de mujer)**. En suma, la prostitución responde a una estrategia de desarrollo para países con altas tasas de pobreza, no solo para mujeres y niñas en condiciones de especial vulnerabilidad.

29.- En esta radiografía, a través de una pequeña, pero cuidada e ilustrativa muestra, de la realidad brutal de la prostitución y su caldo de cultivo para el riesgo de trata, sobre todo con fines de explotación sexual (no solo, también laboral), también tienen cabida los testimonios de un número creciente de víctimas de la prostitución, que abogan por la protección de las mujeres y niñas y la penalización de la demanda de compra sexual.

Por ejemplo, la conocida activista -inmigrante rumana prostituida a los 17 años- Amelia Tiganus⁴ (***La Revuelta de las Putas. De víctima a activista***) lo explica muy bien. Describe la realidad denigrante de la prostitución en España, no solo de la trata asociada a ella.

30.- En sus libros mezcla la «experiencia vivida» durante 5 años en la prostitución con una reflexión crítica de largo alcance sobre esta realidad social “normalizada”, pese a ser que una fuente de violencia y sufrimiento inmensos desigualmente repartidos por razón de sexo (afecta a millones de mujeres y niñas en todo el mundo, miles en España). La radiografía de la prostitución en España ofrece datos tan oscuros como infernales, por su dramatismo y dolor, reafirmando lo expresado más arriba con datos concretos:

- la mayoría de las mujeres y niñas se ven inmersas en la prostitución a través de estrategias de captación ilegales e inhumanas.
- En otros casos, los proxenetas despliegan específicas estrategias para, sin violencia física, controlar la voluntad de las mujeres y “atarlas”, para toda su “vida sexualmente útil” (corta y termina con el deterioro físico y psíquico) a la prostitución. Para ello se las convierte en dependientes de drogas y/o alcohol, entre otros recursos anuladores de la voluntad real de las mujeres y niñas, hasta hacerles creer que están en esa situación “por libre voluntad”
- sobreexplotación de las mujeres prostituidas propia de redes mafiosas que sostienen la economía criminal de la prostitución y predominio de la lógica «empresarial-esclavista» como modelo de negocio de los prostíbulos.

31. La misma imagen de una realidad denigrante ofrece la Guía de la ONG Médicos del Mundo, 2020 (***La prostitución como forma de violencia de género. La percepción de las mujeres en situación de prostitución***⁵). Con ella incorpora la voz de las mujeres en situación de prostitución al debate público sobre el abordaje de la prostitución. Con este [estudio](#) se contribuye a visibilizar y denunciar las violencias de género y las vulneraciones de derechos que ocurren en el ámbito de la prostitución, a partir de su propia experiencia y percepción. Asimismo, identifica estrategias de actuación efectivas acordes tanto con las necesidades y expectativas de las mujeres directamente afectadas

⁴ *Amelia Tiganus* es una de las personas más referenciales en el movimiento español abolicionista de la prostitución. En 2019 recibió el reconocimiento al compromiso mostrado por lograr una sociedad libre de violencia contra las mujeres, entregado por el Ministerio de Igualdad y el Gobierno de España.

⁵ https://www.medicosdelmundo.org/app/uploads/old/sites/default/files/la_prostitucion_como_forma_de_violencia_de_genero.pdf

como con los derechos que les reconocen los instrumentos internacionales, como la CSER.

32. De ahí que, como reclama del CEDS esta demanda colectiva, se deba adoptar un punto de vista frente al fenómeno de la prostitución no solo descriptivo, ni siquiera de crítica ética, sino prescriptivo y social, esto es, con un **especial enfoque normativo, en clave de protección de derechos humanos y perspectiva de género. Así se contempla en el Derecho Humanitario Internacional, no así en España**, como vamos a acreditar. Además, según se razonará igualmente, la mayoría de las políticas públicas no tienen en cuenta la especial vulnerabilidad socioeconómica de las mujeres que ejercen la prostitución y sus particulares circunstancias y necesidades (Kaplún Asensio, Martina. *El impacto de las políticas públicas sobre salud, vivienda y seguridad en los derechos de las mujeres que ejercen prostitución*, Methaodos.revista de ciencias sociales, 2022, 10 (1): 27-41, <https://doi.org/10.17502/mrcs.v10i1.523>)

3. Marco jurídico del Estado español relativo a la prostitución y a la trata, en especial con fines de explotación sexual: una alegaldad permanentemente pendiente de corrección

3.1. La singularidad del marco normativo español en materia de prostitución: no es ilegal tampoco propiamente legal, más bien persiste en un libro de alegaldad.

32.- Normalmente suelen diferenciarse los modelos nacionales de regulación jurídica de la prostitución entre los que preconizan su ilegalidad (abolicionismo) y los que, en cambio asumen su legalidad (regulacionismo). La realidad, sin embargo, resulta bastante más compleja, por la relevante diversidad existente en el interior de los sistemas y experiencias concretos en cada caso (prohibición, abolición, legalización). Precisamente, en España, la prostitución **es una actividad ilegal**, lo que, sin duda, ha contribuido a su gran expansión estos años y a las ambigüedades de las autoridades españolas (en todos los niveles: estatal, autonómico y local) a la hora de abordarla. Hoy, **la prostitución en España carece de una regulación por una ley concreta**, lo que conlleva la ausencia de reconocimiento de derechos a quienes la ejercen y la falta de tipicidad penal del ejercicio, sí existen actividades relacionadas con el proxenetismo que son ilegales (no todas), si bien la prostitución en sí no es ilícita.

33.- Por tanto, para el Derecho penal español, la facilitación de la prostitución de adultos continúa -pese a los intentos de reforma en sentido contrario- **siendo atípica**. No se penaliza si:

- no se impone a través de medios restrictivos de la libertad (*empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima*, según el art. 187.1, pár. 1º CP).

La ley penal española asumiría, así, la diferencia entre la prostitución “voluntaria” y la “forzosa”, penalizando a quienes coartan la libertad de las mujeres que ejercen, nunca a quienes la ejercen, lógicamente.

- o *no suponga la obtención de lucro mediante explotación* (supuesto introducido por *Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*). Prohibición de la prostitución con fines de explotación (laboral o sexual).

En este caso, la prohibición penal (garantía liberal de un derecho civil) sería de toda modalidad de prostitución con fines de explotación, laboral o sexual. Una conducta que se apreciará “*cuando concurra 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.*” (pár. 2º del mismo precepto, introducido por *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo*).

34.- Distinto es cuando se trata de personas menores (a menudo niñas), respecto de los que para apreciar el tipo básico delictivo no se requiere demostrar la situación de abuso, violencia o explotación. En estos casos, la norma penal castiga a toda persona que “*induzca, promueva, favorezca o facilite la prostitución de un menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección, o se lucre con ello, o explote*” (art. 188 CP).

35.- Asimismo, aunque de manera parcial e insuficiente, como se puso de relieve más arriba, cuenta con una regulación específica la trata y explotación de mujeres. **El delito de trata está tipificado en el art. 177 bis CP**, incluyendo las modalidades de trata con fines de explotación, laboral o sexual. Una penalización reforzada con la Ley Orgánica 10/2022, 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual -LOGILS- **que asume la trata de explotación sexual como una forma de violencia sexual**. Además fija:

- la prohibición de anuncios de prostitución haciendo difusión pública de tales actividades y captando clientela a través por tal vía, durante tiempo, una importante fuente de ingresos de medios escritos (art. 11 de la Ley Orgánica 10/2022, 6 de septiembre, garantía integral de la libertad sexual -LOGILS-)
- un compromiso -luego incumplido en la mayoría de las ocasiones- de llevar a cabo un itinerario de atención integral a las víctimas de trata, incluyendo medidas para la investigación de la demanda de explotación sexual.

- Finalmente, aunque inicialmente se contemplaba de manera expresa en el proyecto gubernamental por tenerlas como una forma de proxenetismo o de explotación sexual de terceras personas, ***quedó fuera de la prohibición legal las denominadas “tercerías locativas”*** (supone penalizar la facilitación de lugares para el ejercicio de la prostitución)

3.2. Ausencia de una ley específica sobre la prostitución: fragmentación legislativa, indiferenciación del modelo regulador e insuficiencias de la ley de extranjería

36.- Por su parte, la legislación de extranjería contempla una vía de regularización de las personas inmigrantes víctimas de trata en situación irregular (la mayoría), así como aquellas personas inmigrantes en situación irregular que colaboren con la justicia en la persecución de este tipo de delitos, con especial atención a las personas menores de edad (interés superior del menor). Concretamente, el art. 59, en su apartado 1, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (ley de extranjería) prevé (en línea con el art. 14 del Convenio Europeo de Lucha contra la trata de seres humanos) que:

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

El apartado 3 del art. 59 citado prevé la opción para la persona colaboradora en tales procedimientos policiales bien de una autorización temporal para residir y trabajar bien el retorno asistido a su país de procedencia. Así:

“3. A los extranjeros que hayan quedado exentos de responsabilidad administrativa se les podrá facilitar, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley velando, en su caso, por su seguridad y protección”

El desarrollo reglamentario está en el art. 129 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. También se prevé una autorización de **residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales por colaboración contra redes organizadas en los arts. 142 y ss. del RD 1155/2024.**

Para las víctimas de trata se contempla una regulación análoga y reforzada de forma específica en el art. 59 bis Ley de extranjería. Su desarrollo reglamentario se halla en los artículos 148 y ss. del RD 1155/2024.

Finalmente, conviene poner de relieve que, la **Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual (LOGILS)** estableció vías de autorización temporal de residencia y de trabajo para las víctimas de violencia de género y también de ***residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de víctimas extranjeras de violencia sexual*** (arts. 137 y ss. del RD 1155/2024).

37.- Aunque sus competencias son muy dudosas, en los últimos años proliferaron las Ordenanzas municipales restrictivas de la prostitución en sus calles. Aunque varias de ellas apuestan por la postura abolicionista, sancionando a la clientela (“puteros”) y asumiendo la condición de víctima de la prostituta, la realidad es que ni existe en todas las ciudades ni todas tienen el mismo alcance. No faltan casos en los que las multas caen en las prostitutas, pese a que legalmente no está penada, al tiempo que otras grandes ciudades se niegan “abolicionistas”. Por tanto, el resultado es territorialmente muy desigual, parcial y, en consecuencia, ineficaz para ofrecer una protección integral frente a estas formas de violencia de sexo y vulneración de derechos humanos de las mujeres y de las niñas

38.- El Derecho español, pues, penalizaría no solo la “trata” de mujeres en general, y con fines de explotación sexual muy en particular, sino también la prostitución forzada (ejercida mediante coacción) y la prostitución con fines de explotación (por imponer condiciones abusivas o por tratarse de personas en situación de vulnerabilidad personal y/o económica). Además, lógicamente, de la prostitución de menores. Ahora bien, como hemos evidenciado por los datos de la realidad expuestos en el apartado anterior, está muy clara la ineffectividad de estas regulaciones. Debe recordarse que el CEDS tiene una jurisprudencia reiterada, al igual que el TEDH, en virtud de la cual, el análisis del estado de situación de la regulación de un Estado parte respecto a la conformidad o no con la Carta debe atender no solo a la regulación formal, sino a su aplicación práctica.

39.- Pese a que la ley asume un concepto amplio de prostitución abusiva y/o en condiciones de vulnerabilidad, la realidad muestra la interpretación restrictiva de estos novedosos tipos penales por la jurisprudencia penal. Además, aunque la jurisprudencia social niega valor jurídico a una relación de compra directa de servicios sexuales (no así la de acompañamiento social o alterne en clubes sociales), sí ha asumido la legitimidad de las organizaciones representativas de intereses “sindicales” de las prostitutas (STS de 1 de junio de 2021 casó y anuló la sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de noviembre de 2018, 19/11/2018, autos 258/2018 que declaró la nulidad de los estatutos por considerar que amparaban la prostitución como forma de explotación sexual de forma asalariada), legalizando los estatutos sindicales de esta organización y abriendo una vía

de formalidad legal. Pero, más preocupante, queda claro que el escasísimo número de condenas penales por prostitución abusiva o en condiciones de vulnerabilidad contrasta abiertamente con los datos de la realidad, según la cual, incluso estimada a la baja, **un 24 por ciento, como mínimo, de las mujeres prostitutas estarían en un riesgo cierto de trata y/o explotación sexual, y un 80 por ciento estaría en riesgo leve.**

40.- La ineffectividad de esta regulación (incluida la legislación de extranjería, de especial relieve), por falta de garantías de cumplimiento efectivo, se evidencia también en los datos oficiales. Por ejemplo, en el citado ["Resumen ejecutivo anual de trata y explotación de seres humanos 2024"](#), elaborado por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), apartado [Balances e informes](#).

Una perspectiva evolutiva nos ofrece el ["Balance estadístico 2020-2024 sobre trata y explotación de seres humanos en España"](#), que muestra la evolución de la prevención y lucha contra este fenómeno criminal en los últimos cinco años. Del número total de víctimas, **513 fueron captadas por redes criminales** organizadas de trata de seres humanos, mediante engaño, violencia o abuso con fines de explotación sexual, laboral, matrimonios forzados y comisión de actividades delictivas. **1.281** más son víctimas sometidas también a procesos de explotación sexual en entornos de prostitución, o laboral, con condiciones de restricción o violación de sus derechos, aunque en su caso no se pudo demostrar que hubiesen llegado a esa situación por la intervención de una [red organizada de trata de personas](#). Una vez más hay que constatar que, pese a ser muy positivo que se persiga la delincuencia asociada a la prostitución y a la trata, queda claro que **las políticas públicas están muy lejos de proteger (preventiva y socialmente) a la mayor parte de las mujeres víctimas de las condiciones denigrantes, abusivas y de vulnerabilidad en que se ejerce la prostitución en España.**

41.- Ni la legislación (*penal, inmigratoria y social*) ni, sobre todo, su práctica en España es coherente con la idea de que la mayoría de las situaciones de prostitución implica personas que no solo no son libres, sus decisiones dependen de otros, medie organización criminal o no, sino que se ejerce en condiciones que vulneran la dignidad humana e implican máxima precariedad socioeconómica. Para un gran número de asociaciones españolas de lucha contra la trata y la prostitución (ej. Asociación española Acción Contra la Trata), pese a que los datos que relacionan con la prostitución y la trata son opacos, hoy dispondríamos de los suficientes como para confirmar que no solo los tratantes, también los proxenetas, tienen muy fácil conseguir que las mujeres afirmen y firmen que están en prostitución por voluntad propia. El término 'prostitución forzada' es engañoso, porque nos lleva a imaginarnos situaciones de violencia explícita, que en este mercado se convierten generalmente en una [manipulación sutil](#)

42.- Otro claro ejemplo de ineffectividad de la legislación española en la materia, es que la citada prohibición legal de anuncios de prostitución tampoco ha logrado su fin. De un lado, de manera oficial, el Observatorio de Internet del Ministerio de Consumo

ha realizado un estudio sobre la publicidad de la prostitución en portales web y ha descubierto que, pese a que este tipo de anuncios están prohibidos por ley, siguen existiendo numerosas plataformas en línea que ofrecen sus espacios publicitarios “[para que, aparentemente de una manera autónoma, quienes ejercen la prostitución, se publiciten](#)”. La práctica, pues, deja fórmulas para eludir la prohibición. De otro, es evidente que esta prohibición es notablemente insuficiente para lograr el objetivo más amplio perseguido de reducir la demanda-compra sexual, por cuanto no ha dejado de crecer esa demanda en estos años. Por tanto, la medida es necesaria, sin duda, pero insuficiente (condición necesaria, pero no suficiente, para reducir la demanda de prostitución).

43.- Además, la mera amenaza a los titulares de las webs con sanciones pecuniarias concebidas para la protección de los consumidores cuando lo que se quiere es proteger a quienes se prostituyen reafirma el déficit del Derecho español. Finalmente, y en relación con lo apenas indicado, es también criticable que esta medida, tan típica de garantías civiles liberales (prohibitivas y sancionadoras), no se acompañe de garantías sociales (prestacionales), aportando ayudas o medidas alternativas para paliar la falta de medios de subsistencia para quienes ven reducida la venta de sexo, al limitarse la difusión de anuncios para disuadir la compra.

44.- Es muy importante, para la coherencia de esta reclamación colectiva, atender a este aspecto integral y social. El modelo basado en la abolición que quienes suscriben esta demanda colectiva pretendemos debe ser integral, no puede quedarse solo en la prohibición-desincentivo de la compra, debe contemplar medidas específicas que faciliten el acceso a mujeres y niñas que abandonan la prostitución a los derechos y servicios de integración, es decir, el sistema de derechos garantizados por la Carta. Solo de este modo, se desactivaría la crítica a esta medida prohibitiva de los anuncios de prostitución, por quienes defienden la regulación permisiva de la prostitución como trabajo sexual, según la cual habría [generados efectos perjudiciales en la estabilidad financiera y la seguridad de las prostitutas, consideradas como trabajadoras sexuales](#)

45.- La absurda amenaza a los titulares de las webs con sanciones pecuniarias concebidas para la protección de los consumidores cuando lo que se quiere es proteger a quienes se prostituyen no es sino muestra de la impotencia del Gobierno ante la imposibilidad de alcanzar el consenso político necesario para la reforma de la regulación de la prostitución voluntaria y todas las conductas asociadas a la misma, que van desde el proxenetismo a la tercería locativa. Y eso no puede resolverse forzando el sentido y significado de las leyes con el único fin de poder actuar con los instrumentos a disposición del Ministerio Consumo para perseguir y sancionar las conductas que considera intolerables, pero que el legislador ha decidido no sancionar.

46.- Finalmente, respecto de la legislación de extranjería, ya vimos las limitaciones. Los procedimientos para obtener temporal y excepcionalmente una autorización de residencia y trabajo no son una salida alternativa sociolaboral a la prostitución, sino que exigen una situación de trata (delito) o colaboración con un procedimiento penal. Pero, como se sabe, no se contempla para la prostitución en sí, que no es ilegal en España, salvo que medien condiciones de abuso de situaciones de necesidad específicas, no las genéricas existentes, como se acreditó, en la gran mayoría de casos de ejercicio de la prostitución. Por lo tanto, existe una ley y una práctica muy restrictivas, que impiden su utilización como vía de integración social de buena parte de las mujeres prostitutas, que son inmigrantes en situación irregular. De ahí la permanente denuncia de las ONG en torno a sus limitaciones como un obstáculo institucional a la salida de la prostitución. **Algo que cambiaría de calificarse la prostitución, como proponemos califique el CEDS a la luz de la CSER, de una forma de violencia por razón de sexo.**

47. Quienes suscriben esta reclamación colectiva no desconoce que el Gobierno español es consciente de estas deficiencias legislativas y de políticas de protección integral a las mujeres que, por miles, son diariamente víctimas de la prostitución en condiciones abusivas y de vulnerabilidad, no solo de trata. En este sentido, tras recientes escándalos de corrupción mezclados con asuntos de prostitución, el Gobierno anuncia que retomará, para después del verano, sendos proyectos de ley que, hasta el momento, no ha podido sacar adelante, por dificultades parlamentarias, también por las grandes diferencias en torno a su adecuación. De un lado, de mejora de la legislación contra la trata, sobre todo por razones de explotación sexual (con transposición más efectiva de la normativa comunitaria). De otro, un proyecto de ley para abolir la prostitución

48.- Ahora bien, con este reconocimiento del Gobierno de España, así como de algunos gobiernos [autonómicos](#), de la urgente necesidad de reformar en profundidad el ordenamiento español y sus políticas, a fin de una protección efectiva frente a la prostitución como forma de violencia de género y violación de derechos humanos de las mujeres, de un lado, **no haría sino reconocer, de forma oficial, las notables deficiencias actuales a tales fines**, pese a los compromisos internacionales en la materia. De otro, emerge la incapacidad del Gobierno ante la imposibilidad de alcanzar el consenso político para la reforma de la regulación de la prostitución y todas las conductas asociadas a la misma, que van desde el proxenetismo a la tercería locativa, pasando también por la compra sexual por la clientela.

49.- Pero, de conformidad con la jurisprudencia reiterada del CEDS, **las dificultades parlamentarias para lograr el cumplimiento satisfactorio de los compromisos del Estado con la CSER no pueden justificar la persistente pasividad y/o déficit de acción** o intervención, legislativa y de medidas de políticas públicas para satisfacer esos derechos.

Además, **la aprobación, en su caso, de una ley de este tipo penalizador de cualquier forma de aprovechamiento por terceras personas -mayoría hombres-** de la mercantilización del cuerpo sexualizado de las mujeres, incluyendo la compra por la clientela, a la vista de los borradores previos, en modo alguna garantiza una protección integral de la víctimas en clave de garantía de derechos y servicios sociales para salir de la prostitución e integrarse dignamente en la sociedad, con actividades alternativas. **No hay tampoco avances, hasta el momento, en la prometida ley integral contra la trata**

50.- Se reafirma la necesidad de presentar una reclamación colectiva como la que se suscribe y la urgente necesidad de un pronunciamiento condenatorio del CEDS que garantice la efectividad de los derechos sociales de la CSER, para las mujeres en situación de prostitución, no solo víctimas de trata. Estos derechos, como se anticipó y se razonará con detalle, están vulnerados por la legislación y la práctica española sobre estas formas de violencia de género como son la prostitución de mujeres.

La gran mayoría están en situación materialmente de vulnerabilidad socioeconómica y personal, aunque no lo reconozca así la práctica penal.

Asimismo, como evidencian las estadísticas, un porcentaje muy elevado están en algún grado de riesgo real de trata de las mujeres y las niñas con fines de explotación sexual, tan asociada a aquella, aunque no sea lo mismo en términos jurídicos y prácticos. Sin embargo, la normativa y la práctica no contempla la protección preventiva frente al riesgo, sino que interviene a posteriori, consumada la situación.

51.- En suma, **la indefinición reguladora y el déficit de políticas públicas de garantía social caracterizan la situación española**. Contrasta esta pasividad (inacción) y déficits con la urgencia del problema: **España sigue siendo el ‘burdel de Europa’, según los datos disponibles y un destino clave para el tráfico de mujeres, sin que se implementen medidas efectivas**. El resultado implica persistir en el sufrimiento de miles de mujeres que sufren estas formas de violencia y en la violación de buena parte de los derechos sociales, reconocidos en la Carta Social Europea Revisada, en línea con otros Tratados Internacionales de derechos humanos e igualdad de sexo y género, e incluso con un estándar de garantías sociales superior, a la luz de la jurisprudencia del CEDS, como se razonará de inmediato.

4. El marco jurídico-internacional relativo a la prostitución y a la trata de mujeres con fines de explotación sexual: los fundamentos de enfoque de derechos humanos y de violencia de género

4.1. Principales instrumentos jurídicos-internacionales pertinentes para resolver la reclamación colectiva al ser ratificados por España

52. Tiene reconocida la jurisprudencia constante del CEDS la imperiosa necesidad de interpretar los preceptos de la Carta a la luz de las normas internacionales de derechos humanos. Esta necesidad de interpretación sistemática universal es más pertinente en relación con la prostitución de mujeres y niñas, por la especial protección derivada.

53. Entre los instrumentos normativos internacionales más relevantes para el objeto y suerte de esta reclamación colectiva (todos ratificados por España) estarían:

- La Convención de las Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949)
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 18 de diciembre de 1979 (CEDAW).

El artículo 6 de esta Convención insta a los Estados parte a adoptar «todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer». En su Recomendación General núm. 38 sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración internacional (2020), el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) declaró lo siguiente:

"... 30. La explotación sexual persiste porque los Estados...no logran desalentar eficazmente la demanda que la alimenta y conduce a la trata. La persistencia de normas y estereotipos sobre la dominación masculina y la necesidad de afirmar el control o el poder masculino, de imponer los roles patriarcales de género y los derechos sexuales de los hombres, la coerción y el control, alimentan la demanda de explotación sexual de mujeres y niñas (...). La necesidad de abordar la demanda que fomenta la explotación sexual es particularmente apremiante en el contexto de la tecnología digital. tecnología, lo que pone a las víctimas potenciales en mayor riesgo de ser víctimas de trata."

54.- El Relator Especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Esta figura pone de relieve en sus informes (ej. visita a Canadá en el año 2023 -sigue el modelo nórdico de criminalización de la prostitución, validado en su totalidad constitucionalmente) la gran relevancia del uso adecuado de la legislación penal. Ésta no puede penalizar el trabajo sexual pues desprotege y alienta abusos. Además, destaca la posición de la **Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres y las niñas**. En su declaración del 27 de octubre de 2023 sobre la Ley francesa n.º 2016-444, la Relatora Especial celebró el enfoque global sobre la prostitución, porque la protección de las mujeres y niñas prostitutas incorpora medidas alternativas (garantías sociales), a la vez que adopta medidas de disuasión contra todos los que explotan su estado de vulnerabilidad, no solo quienes trafican y hacen proxenetismo, sino también los que compran sexo (clientela - puteros o prostituidores), mayoritariamente hombres. Asume plenamente el enfoque establecido en la citada Recomendación n.º 38 del Comité CEDAW y Resolución 77/194 ONU sobre la trata de mujeres y niñas, de 15 de diciembre de 2022. En consecuencia:

«La penalización de la compra de actos sexuales se basa en una sólida base jurídica en el derecho internacional de los derechos humanos, ya que se reconoce como un instrumento legítimo que los Estados pueden utilizar para proteger a todas las personas, incluidas las mujeres y las niñas, de la explotación y la violencia».

Critica la tesis de que despenalizar la demanda de compra de actos sexuales mejoraría la seguridad, la dignidad y las condiciones de vida de las mujeres que ejercen la prostitución, señalando que esta teoría no se sustenta en datos fácticos y señalando lo siguiente: "*La prostitución conlleva graves violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas involucradas y tiene un impacto negativo en su salud física, psicológica y social*".

4.2. Los instrumentos del Consejo de Europa vinculado a los derechos civiles.

55.- En el ámbito europeo, de forma específica pertinente es **la Convención del 16 de mayo de 2005 sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos** ("Convención contra la Trata").

Su artículo 6 también pone el acento en la necesidad de que los Estados se centren en reducir y desincentivar la demanda de prostitución, porque en esa demanda estaría la razón principal de las diversas formas de explotación de personas, sobre todo de mujeres y niñas. Asimismo, llama a una política integral de protección de las mujeres y las niñas con medidas legislativas, educativas, administrativas, sociales y culturales. Una especial llamada hace a las medidas preventivas. El Capítulo VII prevé un mecanismo de seguimiento para supervisar la aplicación de esta Convención por parte de los Estados miembros. Este mecanismo se basa en 2 pilares: 1) el Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA) y 2) el Comité de las Partes, órgano político. El GRETA, En su tercer informe de evaluación (18 de febrero de 2022), evaluó la Ley n.º 2016-444, de 13 de abril de 2016, abolicionista francesa y llega a conclusiones de que, dentro de sus luces y sombras, evalúa positivamente el modelo de intervención integral que supone esta ley (penalización de la demanda y medidas para la reintegración social de las mujeres víctimas de la prostitución que decidan dejarla). Y ello, sin perjuicio de la necesidad de una evaluación continuada de estas leyes y políticas para evitar que puedan tener efectos contraproducentes en la protección de mujeres y niñas. Una exigencia reflejada en la jurisprudencia del TEDH, como se recordará<

56.- *Por su parte, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*, en su Resolución 1983 (2014) titulada "*Prostitución, trata y esclavitud moderna en Europa*", de 8 de abril de 2014, dejó bien claro que: "3. Si bien son fenómenos distintos, la trata de personas y la prostitución están estrechamente vinculadas. Se estima que, en Europa, el 84% de las víctimas de la trata están destinadas a ser forzadas a ejercer la prostitución; asimismo, las víctimas de la trata representan una proporción significativa de las trabajadoras sexuales (...)

Dado que ambos fenómenos están interrelacionados, la Asamblea considera que las leyes y políticas sobre prostitución constituyen herramientas indispensables en la lucha contra la trata. (...).

6. La prostitución forzada y la explotación sexual deben considerarse violaciones de la dignidad humana y, dado que las mujeres representan un porcentaje muy desproporcionado de las víctimas, un obstáculo para la igualdad de género. (...).

8. La Asamblea reconoce que...**resulta difícil proponer un modelo único para regular la prostitución que se adapte a todos los Estados Miembros**. No obstante, está convencida de que los derechos humanos deben ser el criterio primordial en el diseño e implementación de políticas sobre prostitución y trata de personas.

9. Independientemente del modelo elegido, los legisladores y las fuerzas del orden deben ser conscientes de su responsabilidad de garantizar que las trabajadoras sexuales puedan, donde la prostitución esté legalizada o tolerada, ejercer su actividad con dignidad, libres de coerción o explotación...(..).

11. Además, y en todos los casos, las autoridades deben abstenerse de considerar la regulación de la prostitución como una forma de eludir la necesidad de establecer un sistema integral y específico para combatir la trata de personas, basado en un marco jurídico y político sólido y de aplicación eficaz. (...)

La Asamblea insta a los Estados miembros...:

12.1.1. *Considerar la penalización de la compra de servicios sexuales, según el modelo sueco, como la herramienta más eficaz para prevenir y combatir la trata de personas...*

57.- Justamente, la [STEDH 25 de julio de 2024 \(affaire M.A. et autres c. France, requêtes n. 63664/19 et 4 autres\)](#), al validar el modelo abolicionista francés pone como condición la necesidad de una política integral de protección social de las mujeres prostitutas. De otro modo, las medidas penales serían ineficaces y podrían empeorar sus condiciones de vida.

58.- La Ley abolicionista francesa se funda en principios jurídicos inequívocos: la prostitución es una de las **formas más graves de violencia** contra las mujeres y las niñas, que no solo **obstaculiza la igualdad** efectiva entre mujeres y hombres, sino que degrada (viola) **la dignidad** humana. Estos principios sitúan a la prostitución, y la industria que la sostiene, como una flagrante violación de los derechos humanos. Aunque el TEDH asume diferentes modelos de regulación europea, concluye, por unanimidad, el pleno respeto de los arts. 2,3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Esta jurisprudencia es un potente aval para las leyes que penalizan la prostitución, como medida adecuada para la protección de las mujeres prostituidas y el castigo a los proxenetas, como criminales explotadores que son, y a la clientela (puteros), en cuanto estimulan la creación de mercados y prácticas que cosifican sexualmente a las mujeres.

4.3. La prostitución (de mujeres y niñas) en el ámbito de la Unión: la reafirmación democrática del entendimiento de la prostitución como una forma de violencia- discriminación de sexo atentatoria contra la dignidad de las mujeres.

59.- Esta comprensión crítica de la prostitución como forma de violencia de género y práctica contraria a la dignidad de las mujeres está plenamente asumida y reafirmada por **el Parlamento Europeo**. El 26 de febrero de 2014, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la explotación sexual y la prostitución y su impacto en la igualdad de género (2013/2103(INI)), en la que se instaba a los Estados miembros a adoptar legislación dirigida tanto a los compradores de servicios sexuales como a las mujeres y los menores, mediante sanciones, campañas de sensibilización y educación.

60.- El 21 de enero de 2021, adoptó una resolución sobre la estrategia de la Unión Europea para la igualdad de género, señalando, en particular, **que el mercado de la prostitución fomenta la trata y agrava la violencia contra las víctimas, especialmente en los países donde se ha legalizado la industria del sexo** (párrafo K). El 10 de febrero de 2021, aprobó otra resolución sobre la aplicación de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, señalando que existen Estados miembros donde la prostitución es legal, lo que facilita considerablemente que los traficantes exploten a sus víctimas dentro de un marco legal, y recordando su obligación legal de desalentar y reducir la demanda de todas las formas de explotación.

61.- El mismo tema se abordó posteriormente en su ***Resolución de 14 de septiembre de 2023 sobre la regulación de la prostitución en la Unión Europea: implicaciones transfronterizas e impacto en la igualdad de género y los derechos de las mujeres*** (2022/2139(INI)). En síntesis, se destacó la pertinencia para la UE del modelo nórdico, por ser más respetuoso con el Derecho Antidiscriminatorio de la UE y por sus efectos en la práctica de reducción de la oferta y de la demanda de prostitución, aunque reconoce, una vez más, que en los Estados miembros de la UE no hay una solución única, universal.

62.- Muy destacable, a los efectos de esta reclamación colectiva, es su crítica al carácter pretendidamente “libre” del consentimiento de las mujeres prostitutas, porque no puede tenerse como tal el que se produce en el seno de una relación con profundo desequilibrio de poder, como es la relación de compra de sexo. Por tanto, validar el consentimiento obtenido solo por el perfeccionamiento mediante la oferta o aceptación de pagos o beneficios sería injustificado. En todo caso, pone el acento en que, incluso si se otorga valor al consentimiento como libre, resultará “extremadamente difícil para las personas reconocer su condición de víctimas, especialmente cuando desconocen sus derechos, y recuerda la dinámica que se da en una relación abusiva...”. Finalmente, es de interés recordar su observación sobre que:

“14....**la prostitución y la trata con fines de explotación sexual existen porque existe demanda**; subraya que, además de abordar la vulnerabilidad de las posibles víctimas y perseguir penalmente a los tratantes y facilitadores, entre otros, *la reducción de la demanda es una herramienta esencial para prevenir y reducir la trata de personas, dado que se centra en los incentivos económicos*; considera, por lo tanto, que este aspecto **debe explorarse más a fondo en el contexto de la revisión de la Directiva de la UE contra la trata de personas**; destaca la importancia de desalentar la demanda de forma que no perjudique ni afecte negativamente a las personas que ejercen la prostitución”.

63.- De este modo, se evidencia que el Parlamento Europeo tiene un estándar mucho más garantista y real de la dinámica del “consentimiento” en la relación de prostitución, evidenciado su carácter artificial y, por tanto, débil, escasamente libre, que el que exhibe el propio TEDH. Éste siempre ha considerado la prostitución incompatible radicalmente con la dignidad humana y los derechos que le son inherentes, cuando media coacción, más si media red organizada y trata de personas (ej. *S.M. c. Croacia, Rantsev c. Chipre y Rusia*, n. 25965/04).

64.- En cambio, el Alto Tribunal europeo de derechos humanos ha considerado siempre controvertida la cuestión de si la prostitución puede ser consentida libremente o está siempre restringida o difuminada por las condiciones socioeconómicas que envuelven de forma mayoritaria estas relaciones de compra sexual -como entiende el Parlamento Europeo, a nuestro juicio correctamente-. **Por eso ha procurado eludir un pronunciamiento específico al respecto** (así lo recuerda en su apartado 155 la citada STEDH de 25 de julio de 2024). Una opción elusiva cuestionada por las organizaciones de lucha contra la lacra de la prostitución y a favor del abolicionismo que, como se razonará, entendemos no ha de condicionar la decisión de fondo en su día adoptada, como aquí se reclama, del CEDS, atendiendo al estándar más realista y garantista de su jurisprudencia. Esta posición abstencionista del TEDH se vincula a la defensa del criterio nacional juzgado en cada caso, de modo que pueda mantener un amplio margen a tal fin de apreciación, pudiendo validar un modelo y el contrario. Una ambigüedad que, por lo que se razonará, entendemos incompatible con la CSER y la jurisprudencia del CEDS.

65.- Conviene advertir, en todo caso, que el enfoque de la prostitución como una forma de violencia de género del Parlamento Europeo no se reflejó, finalmente, pese a las propuestas en tal sentido (2023), en la Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. **En su Considerando 26 llama a un enfoque integral para reducir los elevados niveles de demanda que favorecen no solo la trata, sino toda forma de explotación (laboral y sexual), como la prostitución.**

En este sentido, asume la Directiva como un marco jurídico mínimo, de modo que los Estados miembros serán libres de “adoptar o mantener normas penales más estrictas”, hasta **“tipificar como delito la compra de servicios sexuales”**. Eso sí, advierte, la Directiva *“se entiende sin perjuicio de cómo regulen los Estados miembros la prostitución en su Derecho nacional.”*

66.- Finalmente, es oportuno recordar que, sobre la base de mantenerse al margen de cuestiones ético-sociales, y la prevalencia de las libertades económicas de la UE, el TJUE ha venido asumiendo la legitimidad de la prostitución siempre que se realice en las formas de prestación de servicios con autonomía. La actividad de prostitución ejercida de manera independiente puede considerarse un servicio prestado a cambio de remuneración y, por consiguiente, está incluida en la libertad de prestación de servicios y en la de establecimiento (ej. STJCE 20 de noviembre de 2001, C-268/1999).

5. Sobre la admisibilidad de la reclamación colectiva

5.1. El Estado parte contra el que se dirige la demanda colectiva: España tiene aceptado el procedimiento de reclamaciones colectivas

67.- La reclamación colectiva se dirige contra el Reino de España. España tiene ratificada la Carta Social Europea Revisada, con efectos desde el 1 de julio de 2021, Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, publicado en el «BOE» núm. 139, de 11 de junio de 2021⁶. La CSE Revisada entró en vigor para España **el 1 de julio de 2021**, de conformidad con lo dispuesto en su Parte VI, artículo K, apartados 2 y 3.

68.- Del mismo modo, el procedimiento de reclamaciones colectivas entró en vigor para España el propio 1 de julio de 2021, al realizar la declaración prevista al efecto en el artículo D de la CSE Revisada; declaración contenida en el instrumento de ratificación depositado el 17 de mayo de 2021 y que figura publicada en el citado «BOE». Se trata de una cuestión que no plantea incertidumbre alguna porque el órgano de garantía de la Carta, el CEDS ya ha dictado varias Decisiones de Fondo como respuesta a sendas reclamaciones colectivas planteadas ante el máximo órgano de control de cumplimiento del sistema de la Carta, la primera de ella presentada, precisamente, por UGT (Decisión de Fondo de 20 de marzo de 2024, reclamación n. 207/2022).

5.2. La reclamación es asimismo admisible *ratione temporis* y *ratione materiae*

69.- El marco regulador del Estado español sobre el fenómeno-institución social y subcultural de la prostitución y el riesgo de explotación sexual de mujeres y niñas que tiene asociado, mantiene su plena vigencia posteriormente al 1 de julio de 2021 (fecha de efectos de la CSER y del procedimiento de reclamaciones colectivas para España).

⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719

Asimismo, algunas de las regulaciones afectadas se adoptaron después de la ratificación de la CSER y a la aceptación del procedimiento de reclamación colectiva. En suma, el Comité tiene plena competencia *ratione temporis* para conocer la presente reclamación.

70.- En conexión con lo anterior, el objeto de la reclamación tiene que ver con los **arts. 1.2. y 1.4** (derecho de toda persona a un trabajo libremente elegido), **3** (derecho a la protección de la seguridad y salud física y mental de las personas), **7** (derecho de niñas/os y jóvenes a la protección) y **26** (derecho a la dignidad humana en la prestación de servicios) de la Carta Social Europea Revisada (CSER). **Forman parte todos de un bloque de contenidos con significación netamente social y laboral, ámbito propio del sindicato de clase reclamante.**

Además, se pretende la declaración de disconformidad con estos preceptos no solo en sí mismos, sino también en combinación recíproca con sus arts.:

- 16 (protección de la familia)
- 17 (protección jurídica y socioeconómica de niñas y jóvenes)
- 20 (derecho a la igualdad de oportunidades por razón de sexo y género)
- 27 (igualdad de oportunidades de empleo para las personas con responsabilidades familiares)
- 30 (protección contra la pobreza)
- 31 (derecho a la vivienda)
- así como del art. E (no discriminación por razón de sexo-género)

Todos estos preceptos han sido aceptados por España en su Instrumento de Ratificación, pues nuestro país ha aceptado todas las disposiciones sustanciales de la CSER. Por consiguiente, la reclamación es admisible igualmente *ratione materiae*.

5.3. La organización sindical que presenta la demanda colectiva es un sindicato de clase social: Unión General de Trabajadores (y trabajadoras) (UGT)

71.- La Unión General de Trabajadoras y Trabajadores (UGT) es uno de los sindicatos de clase social más representativos en el ámbito estatal del Reino de España. Como sindicado de clase tiene una dilatada historia de reivindicación obrera, no solo en lo que concierne estrictamente a las políticas sociolaborales, sino también en el conjunto de políticas sociales, propias de principio social del Estado Constitucional de Derecho que conforma el Estado español. Constituido en el siglo XIX, tiene la consideración de una entidad social de relevancia constitucional según los arts. 7 y 28 de la Constitución Española, conforme a la doctrina constitucional establecida a tal fin, que le reconoce no solo la naturaleza de sujeto contractual (relaciones de trabajo), sino de acción social e institucional (STC 18/1984), por lo tanto, en el conjunto de políticas sociales y como un prioritario interlocutor social de los poderes públicos.

72.- No cabe duda de que, la protección de decenas de miles de mujeres frente a la prostitución, fundamental para el bienestar integral de estas personas y sus familias, en situación especialmente vulnerable, afecta directamente a los intereses profesionales, sociales y económicos que le son propios. Y así lo ha venido evidenciando desde hace largo tiempo, como se razonará infra.

73.- Tras el 43º Congreso Confederal de UGT (mayo 2021) se aprobó el cambio de nombre por el de "Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de España", conservando el acrónimo UGT. Forma parte de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y está igualmente afiliada a la Confederación Internacional de Sindicatos.

5.4. La legitimación activa de la UGT para presentar reclamaciones colectivas ante el CEDS como sindicato más representativo en el plano estatal.

74.- Consecuentemente, la UGT tiene plena legitimación activa para presentar reclamaciones colectivas en virtud del art. 1, letra c) del protocolo. UGT está incluida entre las organizaciones que, según este precepto, son competentes para presentar reclamaciones en las que se denuncie la aplicación insatisfactoria de la CSE Revisada, como es este caso en relación con su art. 24. UGT constituye una de: *“c) las organizaciones nacionales representativas...de trabajadores sometidas a la jurisdicción de la Parte Contratante contra la que se dirige la reclamación”*.

Como fácilmente comprobará el Comité, además de su representatividad, UGT es competente y especialmente cualificada para denunciar violaciones de los derechos laborales y sociales reconocidos en la Carta Social Europea (primero en su versión originaria de 1961 y Protocolo de 1988, y ahora en su versión revisada de 1996), como viene demostrando no solamente en mediante su experiencia en el ámbito interno, sino igualmente desde hace años a través de la presentación de observaciones ante el Comité en el contexto del sistema de informes.

75.- En última instancia, en el sustrato socioeconómico y cultural de esta demanda o reclamación colectiva está un diferente modelo de desarrollo de trabajo decente, base de la Agenda 2030, aprobada por la [Asamblea General de la ONU en 2015](#), que tiene entre sus objetivos la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sustentable, y el fomento de la inclusión social (que) están vinculados entre sí y son interdependientes. Qué duda cabe de que la lucha contra la prostitución, como forma de vulneración de los derechos humanos asociados a la dignidad y forma de violencia de género, por la presencia mayoritaria de mujeres, a menudo en situación administrativa irregular en España, constituye un pilar central del bienestar social y, por tanto, del principio social del Estado Constitucional, estatal y europeo, en cuanto determinante para el libre y pleno desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de diversas políticas económicas y sociales.

76.- Pese a la legalización en España de estas prácticas, se trata de una devaluación de la condición femenina a puro bien de mercado, a estricta mercancía económica, que crea un ominoso mercado dedicado a su producción, cuya corrección sobre las bases de los derechos humanos y la igualdad entre mujeres y hombres, es una misión esencial para fomentar un modelo de crecimiento económico más digno. Sus nocivos impactos sociales (violencia, pérdida de salud, abusos de condiciones de trabajo, ausencia de acceso a servicios de inclusión social, etc.), no puede ser ajenos al sindicato de clase social. Más aún. Le interpela directamente y está obligado a plantear cuantas vías sean adecuadas para remover esta arraigada situación jurídica, social y culturalmente en España, país europeo con más consumo de prostitución

77.- La UGT ejerce la acción de reclamación colectiva a través del órgano que tiene atribuida la representación para ejercer la competencia, en virtud de sus estatutos, de reclamaciones. Actualmente, la Secretaría General de UGT está desempeñada por Jose Maria Álvarez Suarez, quien firma esta reclamación colectiva

Conforme a su artículo 4, esta reclamación se presenta por escrito y se refiere a varias disposiciones de la Carta, si bien con un eje central que es el art. 31 de la CSER, aceptada por el Estado denunciado, España, afectada y, en el siguiente apartado, se especificará en qué medida dicha Parte no ha garantizado la aplicación satisfactoria de dicha disposición y su bloque normativo especialmente afectado (apartado 4, infra).

78.- Esta reclamación se ha dirigido, conforme al art. 5 del Protocolo de aplicación, a la persona que ocupa el cargo de Secretaría General, a quien se solicita dé el trámite más adecuado, conforme a la previsión de este artículo.

5.5. La UGT acredita una constante trayectoria de lucha contra la prostitución en clave abolicionista y pro- derechos sociales de las mujeres víctimas

79. A mayor abundamiento, el sindicato de clase social y de mayor representatividad que suscribe la reclamación colectiva considera oportuno evidenciar al CEDS, al que se dirige en pretensión de la explicitada decisión de disconformidad con la CSER del Estado español, la larga trayectoria en reivindicación de una regulación más adecuada frente a la prostitución. Una trayectoria y propuestas acordes plenamente con el vigente enfoque de derechos humanos y protección frente a la violencia de sexo, asumidos de forma predominante por el Derecho Internacional en materia y frente a la persistente indefinición y laxitud de la legislación y práctica españolas, lo que habría llevado a que España sea el país de la UE con mayor consumo de prostitución y sufra unas cifras de mujeres en riesgo de explotación sexual muy significativo, según las cifras estimativas oficiales arriba expresadas.

80.- El debate sobre el mejor modo de regular la prostitución ha sido siempre muy incómodo en España y, hoy, continúa siendo un cierto tabú. En España, tras más de

cuarenta años de su viaje democrático, sigue costando dar la debida visibilidad a esta cuestión, existiendo fuertes contrastes, políticos y [sociales](#).

Sin embargo, UGT se ha destacado desde hace años (al menos 20) por abanderar un movimiento reivindicativo que demanda de los varios Gobiernos que se han sucedido la abolición de la prostitución, exigiéndoles valentía a la hora de tomar esta decisión. En diferentes escritos ha defendido que la prostitución es “un atentado a los derechos humanos” que quiebra de raíz el principio de igualdad real que debe defender una sociedad democrática. Desde esta óptica, no solo rechaza cualquier planteamiento favorable a regular (*regulacionismo*) ese fenómeno como una actividad laboral “más”, sino que pide la prohibición de la compra sexual. Así lo han ido reflejando los [medios de comunicación](#). El sindicato no se viene limitando a la reivindicación, sino que pasa a la acción.

81.- Por eso, en 2015, lanzó una campaña para pedir la [supresión-prohibición de los anuncios de prostitución en prensa](#). Frente a la práctica altamente extendida, y muy rentable, el sindicato demandó que se prohibieran. Aunque esa campaña no fue muy exitosa, pues hubo que esperar casi 10 años a que se prohibieran por ley esos anuncios (art. 11 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual), tuvo la virtualidad de poner de manifiesto un grave problema en España y es que lejos de contar con medidas de desincentivo de la demanda de prostitución se estimulaba, a través de la difusión en todos los medios de comunicación, “incluso serios”. Tampoco esta medida legal ha logrado su objetivo (la norma prohibitiva cuenta con muchas trabas jurídicas para su aplicación, como la dificultad de apreciar el supuesto de hecho y aplicar las anunciadas multas, más pretendidas que reales -Miriam Cugat Mauri. [El cierre de las webs de prostitucion y los consumidores](#), Almacén de Derecho, 2023-). Pero evidencia la trayectoria de acción del sindicato en pro de la abolición de la prostitución y protección de los derechos de las mujeres víctimas

82.- Posteriormente, **UGT, basándose en sus Resoluciones Congresuales (reiteradas en el 44º Congreso, 2024), valoró positivamente (2018)**, aunque fuese una medida muy parcial y limitada, que el Gobierno negara la inscripción como “sindicato profesional” a organizaciones que, en el pretendido ejercicio de la libertad sindical (art. 28 CE), se arrogaban la representación del colectivo de prostitutas como trabajadoras sexuales, no solo chicas de alterne. A juicio de este sindicato, detrás de la prostitución, con carácter abrumadoramente mayoritario, está la explotación sexual y la vulneración de derechos humanos, no solo el riesgo de sufrir prácticas delictivas basadas en el comercio con seres humanos. Por tanto, no hay otra salida digna y eficaz que, junto al apoyo social a las personas que ejercen la prostitución, la mayoría mujeres y niñas, [“prohibir la demanda-compra sexual”](#). Lamentablemente, como también se expresó supra, la jurisprudencia

española revocó esa decisión política y dio carta de naturaleza jurídica-sindical a la organización de prostitutas “OTRAS” (STS 1 de junio de 2021).

83.- Es evidente que las acciones hasta ahora emprendidas han sido necesarias, pero no suficientes (ej. prohibición legal de anuncios de prostitución y amenaza con elevadas sanciones si se incumplen) para terminar con la previa y actual situación de tolerancia. Además, estas medidas no han reducido la demanda de prostitución tan alta en España, fuente, sin duda, de la existencia de las redes organizadas para su prestación mediante el abuso de la condición de especial vulnerabilidad de mujeres y niñas. **El secretario general del sindicato reclamante criticó el fallido proyecto de ley** contra la prostitución presentado el año 2024 recordando que [“las resoluciones de nuestro Congreso defienden la abolición de la prostitución y esta propuesta iba en la misma línea”](#) Es indispensable, y urgente, pues establecer acciones más sistemáticas y efectivas que corrijan esta indefinición-laxitud legislativa en España y déficit de políticas públicas para la protección de las mujeres víctimas de la violencia que supone la prostitución en sí y el riesgo estructural de trata de explotación sexual asociado

6. Sobre el fondo de la reclamación colectiva: razones jurídicas de la disconformidad de la normativa española sobre prostitución a diferentes preceptos de la CSER

84.- El artículo 5 del Protocolo sobre reclamaciones colectivas requiere que la entidad legitimada reclamante exponga de forma precisa y específica las razones por las cuales, a su entender, la normativa nacional denunciada, en el caso la española, no satisface, o resulta disconforme con, las exigencias establecidas en los preceptos de la CSER que se estiman vulnerados, en sí mismos y en relación con otros de esta Constitución Social de Europa. En este caso, hay que advertir de que, siendo la prostitución una institución normalizada socialmente también como subcultura, el abanico de derechos de la CSER que se estiman vulnerados es muy amplio, como ya se expresó en la delimitación hecha del objeto supra (apartado 1). En las páginas y apartados que siguen se explicitará de forma ordenada los argumentos jurídicos en los que la UGT sustenta su reclamación y pretende un pronunciamiento, tras su admisión, de estimación por parte del CEDS.

6.1. Arts. 1.2 y 4 CSER y la jurisprudencia pertinente: las condiciones materiales de ejercicio de la prostitución (por mujeres y niñas) impiden una elección libre del oficio por la ausencia de medidas sociolaborales alternativas

85.- El artículo 1, relativo a la protección del derecho al trabajo, en su apartado 2, de la CSER reconoce la obligación del Estado de *“proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante **un trabajo libremente elegido**”*. Por su parte, el apartado 4, establece la obligación de *“proporcionar...una orientación, formación y*

readaptación profesionales adecuadas”. La versión de derecho subjetivo de las personas de estas obligaciones positivas del Estado se refleja en los arts. 9 y 10 de la CSER.

86.- Como es conocido, la garantía de la libertad de elección de una profesión, trabajo u oficio pretende proteger a toda persona del trabajo “forzoso u obligatorio”, en línea con el art. 4 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Al respecto, tanto el CEDS como el TEDH han considerado incompatible con esta garantía la prostitución forzada. Pero ni el CEDS se ha pronunciado hasta el momento ni el TEDH ha querido hacerlo, como se expresó (la citada STEDH 25 de julio de 2024), en torno a la compatibilidad de esta garantía social con la prostitución en sí, pese a realizarse habitualmente por personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica y personal. La prestación de consentimiento no es libre, sino ficticia, solo aparente. Además, la inexistencia en España de una política pública de medidas alternativas para salir de la prostitución, en los casos en que así se pretenda, al margen de que medie un procedimiento policial y/o penal, supondría el incumplimiento de la obligación que tiene el Estado de ofrecer medidas alternativas efectivas para que la elección de la prestación de servicios sexuales fuese realmente libre, así como programas de readaptación o de capacitación para desarrollar esas alternativas ocupacionales. Un imperativo también previsto en el art. 1.4 y en los referidos arts. 9 (Conclusiones I, 1969, comentario interpretativo) y 10 CSER

87.- Quienes insisten en que hay un margen relevante, aun minoritario, de ejercicio “libre” o “voluntario” de la prostitución ignoran deliberadamente que existe todo un sistema de producción de discursos de falsos empoderamientos contruidos de forma artificial (ilusamente), en una suerte de «orgullo de la prostituta como trabajadora sexual socialmente dignificada». De este modo, se anularía cualquier atisbo de abuso, violencia, vulnerabilidad condicionante, malestar, individual y colectivo, de las mujeres prostituidas. Como dice la citada prestigiosa activista -ya citada- Amelia Tiganus: *«Es mucho más sencillo fabricar putas orgullosas que activistas feministas»*. Sin embargo, es una jurisprudencia consolidada del CEDS que la protección de los derechos sociales ha de hacerse atendiendo a la situación efectiva, no formal, a fin de que el goce o disfrute de derechos sea real, no formal o simbólico, como sucede en la mayor parte de casos de la prostitución, como evidencia el altísimo porcentaje de mujeres que ejercen este tipo de prácticas bajo condiciones de precariedad, abuso y riesgo de explotación sexual. No es algo anecdótico u ocasional, sino estructural. Los datos lo avalan.

88.- Los datos, la experiencia práctica y los informes de un buen número de ONG que combaten la prostitución desde enfoques de derechos humanos, evidencian que no existe un “derecho a prostituirse” o la “libertad de hacer lo que se quiera con el propio cuerpo”, sino que estamos ante una realidad brutal para mujeres y niñas. En ellos se destaca una tasa muy alta de violencia sexual, incluso en las edades más tempranas (la *ONG CAP International* -Coalición para la Abolición de la Prostitución-, que intervino con observaciones en la STEDH 25 de julio de 2024, cita un estudio australiano en el que se constata que 7 de cada 10 prostitutas habían sufrido violencia sexual antes de los 18

años; el *macroestudio* español estima en un 80% las prostitutas en riesgo, aun leve, de trata, y en un 24% en riesgo claro de sufrir violencia con fines de explotación sexual).

89.- En consecuencia, el sindicato reclamante solicita que el CEDS incorpore, de una forma innovadora, los nuevos datos de evidencia científica en su análisis jurídico del concepto de consentimiento para garantizar un concepto de libertad real, efectiva. De este modo, teniendo en cuenta el estándar más elevado de protección jurídico-social de la CSER y la doctrina del CEDS respecto del CEDH y el TEDH, al centrarse en condiciones materiales reales, no presuntas, formales o simbólicas, de existencia de una relación, se entiende que el sistema de la Carta solo es compatible con un derecho a la libertad de elección de profesión u oficio que resalte su importancia en una sociedad democrática basada en un enfoque estricto de ejercicio real de los derechos humanos. Además, hay que tener en cuenta igualmente el profundo desequilibrio de poderes, situaciones y de opciones entre quien vende sexo, generalmente por una condición de vulnerabilidad añadida a la falta de otras alternativas de ingresos suficientes, y quienes se benefician de esa mercantilización (proxenetas y clientela).

90. En última instancia, como en su día se dijera por el TEDH en el asunto De Wide, Ooms y Wrsyp c. Bélgica, n. 2832/66, 2835/66 y 2899/66, de 18 de junio 1971, la libertad de elección es muy importante y exige tomársela en serio, sin que quepa entender que puede perderse o devaluarse, perdiendo el beneficio de su protección efectiva tan solo porque se entrega a una relación mercantil de compraventa sexual. Máxime, se añade, cuando está probado, científica y socialmente, que se haría mayoritariamente en unas condiciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica y personal. Por tanto, al margen de cual sea el modelo nacional de regulación de la prostitución, en todo caso, se exige, en el enfoque de derechos sociales de la CSER, garantías efectivas para que puedan salir de esa situación, de manera real, no solo teórica, formal o simbólica. Unas medidas que, como se ha acreditado, no están presentes aún ni en el Derecho ni en la práctica en España. Las prostitutas no eligen en la gran mayoría, se ven obligadas a sobrevivir.

6.2. Violación de los arts. 3 y 11 y 26 de la Carta: *protección de la seguridad y salud psicofísica de las prostitutas, así como de la dignidad de la mujer*

91. En este contexto, la prostitución resulta la expresión de una forma de vivir la sexualidad violenta y cruel, con efectos perniciosos por el exceso de mercantilización y cosificación de las mujeres (y las niñas), de modo que perjudica el desarrollo personal integral (ámbito físico, psíquico social) de las mujeres por las prácticas de los hombres. Es una constatación de evidencia, científica y práctica, que **la prostitución tiene graves consecuencias nocivas para la salud de las mujeres**. En línea con el enfoque de salud del Convenio 190 OIT, es claro que las diversas violencias, no necesariamente físicas, ejercidas perjudica el bienestar de estos colectivos de mujeres (y niñas), creando estados de malestar psicofísico y social (*Médicos del Mundo, 2020. La prostitución como forma de violencia de género. La percepción de las mujeres en situación de prostitución*).

92.- De un lado, la presión de “los clientes” afecta a la salud física y psicológica de las mujeres, con especial incidencia en su salud sexual y reproductiva. A esto hay que añadir las consecuencias de las violencias ejercidas por otros agentes en la que juega un papel importante el estigma. La percepción de las mujeres sobre la prostitución está asociada a emociones negativas (desconfianza, humillación, asco) que inciden en su autoestima y en la imagen que tienen de sí mismas, junto a malestar, insomnio, frustración y la imposibilidad de generar redes de apoyo. Las percepciones relacionadas con la humillación dejan patente el ejercicio de dominación masculina a través de la prostitución (pone en riesgo o atenta contra la integridad moral y la dignidad -bienes protegidos por el art. 26 CSER). El engaño es un elemento central en los espacios de prostitución que mantiene a las mujeres en un continuo estado de alerta, disminuye la creencia en sí mismas, pone en duda sus emociones e impide la creación de redes de apoyo entre las mujeres, con lo que perjudica su salud psicoemocional. Por lo tanto, entendemos que estas condiciones de la prostitución, sin existencia de un plan integral de atención de estas situaciones en España, **entra en colisión directa con los arts. 3 y 11, de un lado, 7, de otro, y, asimismo, con el art. 26 de la Carta.**

93.- El artículo 3, conforme a la doctrina jurisprudencial del CEDS, no solo protege la salud física, también la salud mental (*las Conclusiones 2003, Observación interpretativa del artículo 3§1 y las Conclusiones 2003, Bulgaria hacen referencia al estrés, la violencia, y factores y riesgos psicosociales*) en el ejercicio de toda actividad, dado que se trata de un derecho social universal. De ahí el mandato de promover el establecimiento progresivo de servicios de salud profesional para todas las personas, con funciones esencialmente preventivas y de asesoramiento (art. 3.4).

94.- Una dimensión preventiva y de orientación que también se reconoce, ahora con un carácter estrictamente universal, para toda persona, **en el art. 11 CSER** (Conclusiones 2005, observación interpretativa sobre el artículo 11). A tales fines, se establece la **obligación positiva del Estado** de eliminar, en lo posible, las causas y condiciones de una salud deficiente y establecer servicios capacitados de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimular el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma. El Comité ha sostenido que el Artículo 11 impone obligaciones positivas y negativas a los Estados (*Transgender Europe e ILGA Europe c. República Checa, Queja n.º 117/2014, decisión sobre el fondo del 15 de mayo de 2018, §79*). En el caso FIDH c. Francia, el Comité sostuvo que «la dignidad humana es el valor fundamental y, de hecho, el núcleo del derecho positivo europeo de los derechos humanos, ya sea en virtud de la Carta Social Europea o del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y que la atención sanitaria es un requisito previo para la preservación de la dignidad humana» (Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos (FIDH) c. Francia, Queja n.º 14/2003, decisión sobre el fondo del 3 de noviembre de 2004, §31).

95.- En este contexto normativo y de garantías sociales, ha de recordarse la doctrina jurisprudencial constante del CEDS que incluye las obligaciones de proteger de manera efectiva a las personas de los consumos de drogas, especialmente para proteger la salud de los/as jóvenes (Conclusiones XVII-2, 2005, Malta; Conclusiones XV-2, 2001, Portugal, Conclusiones XV-2, 2001), Grecia, Conclusiones 2013, Malta). Mujeres y jóvenes son, en este caso, colectivos especialmente vulnerables a tal fin y precisan de una protección más efectiva, sin duda ausente en España.

96.- En efecto como expusimos, una de las prácticas más extendidas en la prostitución es la captación de jóvenes a través de iniciarlas en estos consumos, generando luego una gran presión para que las prácticas de la compra de sexo se combinen con consumos de drogas. Por lo tanto, el consumo de drogas está asociado de diverso modo a la prostitución, una de ellas, es el consumo de sustancias por parte de las mujeres prostituidas, incluso cuando son menores, en la fase inicial de captación por las redes organizadas. Este consumo puede ser antecedente o consecuente. El primero es previo a la prostitución y ésta aparece como forma de obtener ingresos para pagar las sustancias.

97.- Mientras que el consumo consecuente aparece como efecto de la entrada en prostitución y la/s droga/s se consume como forma de evadirse o de sobrellevar la situación de prostitución o también porque es una forma de conseguir “clientes”, ya que con frecuencia demandan que las mujeres consuman droga con ellos. Además, el estigma de la prostitución aunado con el estigma que recae sobre las mujeres consumidoras de sustancias aumenta su vulnerabilidad social. En este sentido, muchos testimonios de prostitutas e investigadoras concluyen:

“La verdad es que después de diez años no conozco ninguna que diga que quiere dedicarse a la prostitución, todas arrastran un dolor, una pena por sus proyectos vitales... Tengan lo que tengan. Muchas se medican para ejercer la prostitución, se drogan” (Psicóloga, Zaragoza; en la investigación de campo hecha por Beatriz Ranea Triviño, Feminización de la supervivencia y prostitución ocasional, 2010, p. 124)

98.- En virtud del **Artículo 11§1 de la Carta**, el Comité ha definido la salud, de acuerdo con la OMS, como «un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades» (Transgender Europe e ILGA Europe c. República Checa, Queja n.º 117/2014, op. cit., §71). Además, el Comité ha sostenido que los Estados deben responder adecuadamente a los riesgos para la salud evitables, es decir, aquellos que pueden controlarse mediante la acción humana (Conclusiones XV-2 (2001), Dinamarca). Hoy es una evidencia científica, y así se refleja en la OIT, la inclusión de la protección del riesgo de consumos nocivos de sustancias y adicciones en las políticas de salud.

99.- Obligaciones y derechos que, hay que recordar, no pueden ser solo teóricos, sino efectivos, como exige el CEDS de forma constante [Comisión Internacional de Juristas (CIJ) c. Portugal, denuncia n ° 1/1998, decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 1999, §32; Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (FEANTSA) c. Eslovenia, denuncia no 53/2008, decisión sobre el fondo del 8 de septiembre de 2009, §28). Es manifiesto que la legislación española carece de preceptos adecuados a estos imperativos. Además, hay que tener en cuenta que no basta tampoco con las leyes, sino que hay que diseñar y poner en práctica medidas que verifique que se cumple con esos mandatos [*Commission Internationale de Juristes (CIJ) c. Portugal, reclamación n°1/1998, Decisión sobre el fondo de 9 septiembre 1999, §32*], lo que aún está más ausente en la experiencia española.

100.- En suma, la lectura combinada de ambos preceptos exige una política pública de obligaciones positivas que fomente unas condiciones y formas de vida sexual placentera y saludable, que se desarrolle en el marco de unas relaciones sociales respetuosas, igualitarias, justas y solidarias, tanto con los otros hombres como con las mujeres. Unas exigencias que no se dan en la prostitución y cuya corrección exige unas leyes y prácticas que están ausentes en España.

Siendo así, esta parte entiende, por lo razonado, que hay una clara disconformidad con la CSER. El CEDS recuerda que la protección debe ser en el máximo nivel posible (Decisión de Fondo 11 de septiembre de 2024, reclamación)

101- La prostitución es también una forma de violencia en la que convergen diversas modalidades y, en consecuencia, también vulneraría el derecho a la protección de la dignidad y la integridad del art. 26 CSER, interpretado conforme al Convenio 190 OIT. Entre las formas de violencia que convergen en la prostitución están:

- La más común es la violencia ejercida por los clientes, que toma distintas formas (física, sexual, económica) y que está presente en todos los casos de mujeres entrevistadas, incluso aunque no la reconozcan como tal.

Se manifiesta como un continuum y supone una muestra del poder y la dominación masculina sobre las mujeres, con graves consecuencias para la salud física y psicológica de las mujeres. Las prácticas de riesgo sin consentimiento son las más comunes.

- La violencia ejercida por quienes gestionan los espacios de prostitución está caracterizada por la explotación económica y también por la falta de protección a las mujeres respecto a los “clientes”.
- La violencia ejercida por la sociedad está relacionada con los estereotipos sexistas asociados a la prostitución, que reproducen la patriarcal división entre buenas y malas mujeres.

- La violencia ejercida por el grupo de pares se basa en el mandato de género de la enemistad, competitividad y rivalidad con las mujeres.
- Las violencias sufridas fuera del ámbito de la prostitución -violencia sexual en la infancia, exposición a la violencia contra la madre y violencia en el ámbito de la pareja y/o es pareja- incrementan la vulnerabilidad

102.- En este escenario de condiciones materiales de ejercicio de la prostitución que son contrarias a la dignidad humana, se entiende vulnerada la obligación del Estado español de prever medidas efectivas de prevención. Ciertamente, el Anexo II del art. 26 CSER no exige legislar de forma expresa al respecto, aunque en España hay normas recientes que pretende hacer frente a toda forma de violencia contra las mujeres, como la LO 10/2022 (LOGILS), sin que finalmente se tipificara la prostitución como tal, algo que sí pretendería el proyecto anunciado de futuro por el Gobierno. Ahora bien, lo que es incuestionable, es que el art. 26 CSER en la interpretación del CEDS exige la adopción de medidas efectivas que no solo prohíban, sino que prevengan de forma eficaz toda forma de violencia sexual, atentatoria contra la dignidad de las mujeres y los derechos humanos, aunque no se trate de acoso sexual lógicamente (Conclusiones 2003, Bulgaria, Conclusiones 2005, Moldavia), incluida la prohibición de discriminación (ámbito en el que debe incluirse, pues en España sí hay leyes que consideran la violencia sexual bajo toda forma como reflejo de la discriminación por razón de sexo -vid. Conclusiones 2007, Observación interpretativa del artículo 26-).

6.3. La situación jurídico-práctica de la prostitución en España vulneraría también los arts. 16 (protección de la familia) y 17 (protección jurídica y socioeconómica de niñas y jóvenes)

103.- El análisis de la gran mayoría de las trayectorias de vida de las mujeres (y las niñas) que ejercen la prostitución ha confirmado que es frecuentemente utilizada por las mujeres en general, y las migrantes en particular, como ***una auténtica estrategia de pura supervivencia económica***, influenciada por la interrelación de diversos factores estructurales que convergen en su condición frecuente de especial vulnerabilidad socioeconómica y personal (enfoque de feminización de la supervivencia, presente no solo en la prostitución permanente sino también la ocasional -situaciones todavía más invisibilizadas-). La prostitución suele aparecer como último recurso, como una actividad de supervivencia ante situaciones de necesidad económica extrema para cubrir los gastos de vivienda, las facturas, algunas deudas o gastos inesperados y en el caso de aquellas que son madres, para garantizar los recursos necesarios para la supervivencia de sus hijos/as y/o ascendientes. No es una situación episódica límite, sino que están muy presente de forma estructural (Raena Triviño, Beatriz, 2018. *Feminización de la*

*supervivencia y prostitución ocasional*⁷; investigación de campo realizada a partir de una amplia muestra de mujeres prostitutas que acudían a servicios de orientación laboral)

104.- Entre los factores estructurales socioeconómicos y de mercados (económicos y laborales en general, y el de prostitución en particular) que influye en esta situación se debe citar, como ya ilustramos a través de cifras y testimonios de evidencia científica:

- La feminización de la precariedad laboral caracterizada por la parcialidad, temporalidad, los menores salarios, la discriminación y la violencia sexual en los sectores racializados como el doméstico y de cuidados.
- La falta de redes de apoyo a la infancia y de medidas laborales que favorezcan la conciliación de la vida personal, laboral y familiar de las mujeres.
- Los prejuicios y estereotipos en torno a las mujeres en situación de prostitución, que obstaculizan el abandono de la prostitución y su incorporación al mercado laboral, así como el acceso a bienes y servicios de índole social, pese a tratarse de derechos sociales garantizados.
- Las cargas económicas familiares aquí y en sus países de origen constituye una de las compulsiones más intensas para dedicarse a la prostitución, ante la falta de ingresos, a fin de garantizar la supervivencia de sus familiares a cargo (hijos y/o padres)

105.- Otros factores que crean una intensa intersección de vulnerabilidad de una parte relevante de las mujeres prostitutas reside en la edad y su condición incluso de tutelada por las AAPP. En el apartado 2 tuvimos ocasión de evidenciar el absoluto fracaso del modelo español de protección de menores en desamparo, sean o no extranjeros. Un informe elaborado por GReVIA (Grupo de Investigación en Victimización Infantil y Adolescente) para el [Gobierno de Cantabria](#) cuantificaba las situaciones de abuso sufridas por los adolescentes que viven en centros residenciales. **Casi 1 de cada 5 menores de 14 a 17 años reconocía haber estado involucrado en algún caso de explotación sexual.** El 13% admitió haberse desnudado o haber mandado fotos y vídeos a cambio de dinero, alcohol, drogas o regalos.

106.- En nuestro país no hay un registro de casos de abusos. El grueso de las competencias está descentralizado. Y la falta de datos complica adoptar medidas. Países como el Reino Unido están empezando a cuantificarlo para actuar. Lo que está claro, **dicen los informes expertos en materia, es que hay avanzar hacia un sistema en el que el acogimiento familiar sea mayoritario.** Si hay casos en los que ya no es posible seguir con la familia de origen, la opción debería ser una de acogida. La última opción debe ser un centro. Y si es un centro, debe ser lo más pequeño posible para que se parezca a una familia. No puede ser que haya centros

⁷ <https://fmujeresprogresistas.org/wp-content/uploads/2018/12/Investigación-Feminización-de-la-supervivencia-y-Prostitución-Ocasional-web.pdf>

de más de 30 plazas. *En España, casi la mitad de los 35.000 menores en el sistema de acogida vive todavía en centros residenciales*

107.- Como se dijo, el Gobierno es consciente del problema. Pero no ha hecho nada aún para corregirlo. Por lo que las situaciones de abusos sexuales a menores, aún tutelados, como antesala de entrada en la prostitución continúa. Por lo tanto, esta alarmante situación vulnera **el artículo 16 (derecho a la protección jurídica, social y económica de la familia)**. Las deficiencias del Derecho y las políticas públicas en España relativo a la protección de la familia se extienden a diversos ámbitos y situaciones, como evidencia que se hayan realizado varias reclamaciones colectivas, algunas ya resueltas con condena por el CEDS, otras están pendientes (Decisión de Fondo de 24 de septiembre de 2024, Reclamación Colectiva 206/2022 -asunto Cañada Real-, Reclamación Colectiva 243/2024, UGT c. España por vulneración del derecho a la vivienda, etc.). Pero es evidente que, constatada la referida estrategia de supervivencia económica como eje explicativo de la prostitución, ni leyes, ni políticas ni prácticas suficientes en España garantizan mínimamente las condiciones de vida indispensables para proteger económica, jurídica y socialmente a la unidad familiar de estas mujeres, que suelen carecer, fuera del ingreso de la venta de su cuerpo, permanentemente o de forma ocasional, de acceso a prestaciones sociales y servicios que faciliten atender a las necesidades de existencia (prestaciones específicas, ayudas para la vivienda -por lo que está también en juego, como se verá infra, el art. 31 CSER-, servicios de orientación sociolaboral, seguridad alimentaria, prevención pobreza energética -lo que afectaría también al art. 30 CSER, según también se analizará de forma más detallada-, etc.).

108.- Además, esta situación sería disconforme con las obligaciones derivadas del art. 17 de la Carta, en la medida en que, como se acreditó en cifras, son las niñas y los jóvenes los colectivos más vulnerables ante estas situaciones de prostitución. Si hay unas condiciones más nocivas para el ejercicio efectivo del derecho de menores y jóvenes a crecer en un medio que favorezca el pleno desarrollo de su personalidad y de sus aptitudes físicas y mentales, ese es, sin duda, el de la prostitución, por la toxicidad psicosocial que le es inherente. Aunque España está obligada a adoptar, bien de una forma directa, bien en cooperación con organizaciones públicas y privadas, todas las medidas necesarias y adecuadas encaminadas a Partes se comprometen a adoptar, bien directamente o bien en cooperación con las organizaciones públicas o privadas, todas las medidas necesarias y adecuadas encaminadas a alejarlos de la violencia, la exclusión y la explotación, la realidad es muy diferente, constatándose una ausencia casi total de este tipo de programas y medidas, salvo acciones aisladas y a través de entidades sin ánimo de lucro.

109.- Asimismo, el Estado español está obligado a garantizar una protección y una ayuda especial por parte del Estado a los niños y jóvenes que se vean privados temporal

o definitivamente del apoyo de su familia. **Una situación que, como se vio, sufrirían al menos 35.000 menores en España** y que, como se dijo, carecen de esa atención efectiva, por las graves deficiencias del diseño y funcionamiento práctico del sistema, hoy fallido y en cuestión.

La doctrina del CEDS sobre la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para garantizar efectivamente que menores y jóvenes puedan ejercer su derecho a crecer en un entorno favorable al desarrollo de su personalidad y sus capacidades físicas y mentales (Centro Europeo de Derechos de los Roma y Centro de Defensa de la Discapacidad Mental c. República Checa, 157/2017, decisión sobre el fondo de 17 de junio de 2020, §134), ha sido recordada más recientemente en la citada Decisión de Fondo de 24 de septiembre de 2024 (demanda 206/2022).

110.- A juicio de la parte demandante, España no cumple con su obligación de adoptar todas las medidas apropiadas y necesarias para garantizar que las niñas y adolescentes, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad socioeconómica de las mujeres que ejercen la prostitución, especialmente si son inmigrantes en situación irregular, porque carecen de otras redes de apoyo familiar o social, quizás más presentes en españolas, reciban el cuidado, la asistencia, la educación y la formación que necesitan ex art. 17 de la Carta. El sindicato reclamante constata que las niñas y jóvenes afectadas por esta queja se ven particularmente afectadas por las condiciones de precariedad y explotación ínsitas en la prostitución, impidiendo, u obstaculizando, su desarrollo en un momento clave en términos de formación física, mental, moral, social, cultural, espiritual y de personalidad.

111.- Por razones obvias, estas dificultades u obstáculos son mayores cuando concurre otro factor de vulnerabilidad (interseccionalidad). La condición migrante de las mujeres prostitutas. **De ahí la vulneración, a nuestro juicio, del art. 19.1 de la Carta.**

112.- El sindicato reclamante no desconoce que este precepto trata de proteger la situación de las personas que inmigran a España por razones de trabajo y residen de una forma legal en España. Jurídicamente, las prostitutas no tienen la condición de personas trabajadoras en sentido jurídico-contractual, por la nulidad de este contrato, conforme a la jurisprudencia social constante (aunque, naturalmente, como personas, si son titulares de derechos fundamentales, según la jurisprudencia constitucional española), ni, a menudo, las mujeres prostitutas cuenta con la documentación administrativa regularizada (lo que tampoco impide que sean titulares de ciertos derechos titularidad de las personas). Ahora bien, es igualmente cierto que el art. 19.1 de la Carta establece la obligación de que España, como Estado Parte, de tomar medidas efectivas para evitar la propaganda engañosa relacionada con la inmigración (Conclusiones XIV-1, 1998, Grecia; Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos v. Italia, Demanda colectiva n ° 58/2009, decisión sobre el fondo del 25 de junio de 2011, §§ 138-14). A esta obligación acompaña otra de acompañamiento adecuado durante todo el proceso inmigratorio ex

art. 19.2 de la Carta (Conclusiones IV (1975, Observación interpretativa del artículo 19 § 2)

113.- Para ser eficaz, la lucha contra la propaganda engañosa **debe incluir medidas legales y prácticas destinadas** a combatir el racismo y los estereotipos discriminatorios (Conclusión XV-1, 2000, Austria), pero también medidas contra la explotación y la trata de mujeres, incluida la que tiene por finalidad la explotación sexual. Justamente, a juicio del sindicato reclamante, estas obligaciones incluyen programas efectivos para evitar la difusión de información falsa a nacionales, normalmente mujeres y niñas, que salen de su país con promesas ilusorias de una actividad laboral legalizada y reconocida en España -u otro país europeo-, pero luego son conducidas a la prostitución, mediante la actividad de redes de captación, reclutamiento y explotación. Ciertamente, España cuenta con leyes penales que consideran tales actividades delictivas y que contemplan programas de atención integral en tales casos. Pero la realidad es, como se ha acreditado, que no solo son jurídicamente insuficientes e ineficaces, sino que llegan a escasos casos. Si este déficit de protección se da incluso para víctimas de trata con fines de explotación sexual, que cuentan con leyes más reforzadas (aun insuficientes, como prueba el compromiso ya citado de reforma de la legislación de trata, aplazada varios años), formalmente, está mucho más presente con las mujeres y niñas víctimas de prostitución.

6.4. La disconformidad de la legislación y práctica españolas sobre prostitución con los arts. 30 (protección frente a la pobreza) y 31 (derecho a una vivienda digna).

114.- La prostitución se desenvuelve con personas y entornos de vulnerabilidades varias en las que inciden diversos factores, evidenciando su interseccionalidad. Entre esos factores destacan notablemente la precariedad y la pobreza (junto a los ya vistos del sexo, el género, la condición nacional y racial, migraciones en situación irregular, la edad, la ausencia de redes de apoyo familiar y social, violencias previas, nivel de estudios y edad...). **La pobreza, pues, eleva el riesgo de las mujeres de caer en la prostitución**

115.- Consecuentemente, adoptar leyes y medidas prácticas que permitan corregir estas situaciones de pobreza y riesgo de exclusión social facilitaría, bien la prevención del riesgo de entrada en la prostitución (enfoque proactivo) bien las oportunidades de salida real de estas situaciones. Trabajar la prevención de la entrada en prostitución es imprescindible porque una vez las mujeres han sido prostituidas, como se ha explicado, la salida se complica, aunque no es imposible. En España persisten varios elementos estructurales que limitan las opciones de salida debido a la creciente precarización del mercado laboral que con frecuencia sitúan a las mujeres sea en la obligación de “elegir” entre pobreza o prostitución permanente sea en un infernal círculo de precariedad entre la prostitución ocasional y los empleos precarios. Como afirma la socióloga Rosa Cobo, las limitaciones de los mercados de trabajo en España para ofrecer trabajos no precarios, así como la ausencia de un sistema de prestaciones sociales adecuadas a todas estas

situaciones de pobreza y riesgo de exclusión social, y las enormes posibilidades abiertas por economías ilegales como la prostitución, con un mercado sin restricciones para acceder a él, convierte la prostitución en un “circuito de supervivencia” económica.

116.- Por supuesto, no toda mujer en una situación de pobreza y responsabilidades familiares, con escasos apoyos sociales, acaba en la prostitución. Para ello deben darse otros factores que lo facilitan y termina convirtiendo la prostitución como la única salida de supervivencia al estado de falta de recursos económicos y acceso a bienes y servicios para atender sus necesidades de existencia digna. Ahora bien, junto a esos factores o ejes de vulnerabilidad que contribuyen a actualizar el riesgo de prostitución en estados de carencia de ingresos y facilitan comprender la vinculación de las mujeres vulnerables a la prostitución, no cabe duda de que la feminización de la pobreza y la asunción de más responsabilidades de cuidar constituye un factor de riesgo relevante y que se debe corregir por las leyes y políticas públicas. Una exigencia que no concurre en España en los términos coherentes, sistemáticos y efectivos exigidos por la Carta, con lo que, por lo tanto, también existiría una violación el art. 30 de la CSER.

117.- El Comité recuerda que vivir en situación de pobreza y exclusión social viola la dignidad de los seres humanos (Conclusiones de 2003, Declaración de interpretación sobre el artículo 30; Conclusiones de 2003, Francia). El Comité recuerda además que, con miras a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, el artículo 30 exige a los Estados Partes que adopten un enfoque global y coordinado, que consistirá en un marco analítico (Conclusiones de 2003, Declaración de interpretación sobre el artículo 30, Conclusiones de 2003, Francia), un conjunto de prioridades y las medidas correspondientes para prevenir y eliminar los obstáculos al acceso a los derechos sociales (empleo, vivienda, formación, educación, cultura, asistencia social y médica -Conclusiones de 2013, Declaración de interpretación sobre el artículo 30-). Las medidas deben ser adecuadas en calidad y cantidad a la naturaleza y el alcance de la pobreza y la exclusión social en el país en cuestión (Declaración de interpretación sobre el artículo 30, Conclusiones de 2003, Francia)

118.- La persistencia de altos niveles de prostitución en España y la vulnerabilidad extrema socioeconómica constatada de buena parte de las mujeres que la practican son elementos de hecho que confirman que España carece de esas políticas y medidas para prevenir que la pobreza sea una puerta de entrada a la prostitución o un factor que la perpetúe. Por su parte, la ausencia de esas medidas serían un importante factor que bien imposibilita bien obstaculiza la existencia de vías razonables y efectivas de salida de la prostitución.

119.- Asimismo, debe destacarse que el CEDS ha sostenido que la omisión de los Estados de recopilar datos y estadísticas fiables respecto de los grupos generalmente reconocidos como socialmente excluidos o desfavorecidos, como sucede con la pertinaz invisibilidad de la prostitución, impide ese enfoque global y coordinado de la protección

social de estas personas merecen. Por lo que constituye un obstáculo para el desarrollo de políticas específicas que les conciernen (Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) c. Bélgica, Queja n.º 75/2011, decisión del 18 de marzo de 2013, §§ 193, 197).

120.- Además, el Comité ha interpretado el alcance del artículo 30 en relación tanto con la protección contra la pobreza como con la protección contra la exclusión social, **de manera autónoma o en combinación con otras disposiciones relacionadas de la Carta** (Conclusiones de 2013, Declaración de interpretación sobre el artículo 30; Decisión de Fondo de 11 de septiembre de 2024, citada, apartados 198 y 199). En materia de exclusión social, los Estados tienen la obligación positiva de fomentar la participación ciudadana para superar los obstáculos derivados de la falta de representación de ciertos colectivos vulnerables en los diversos ámbitos de la vida social, económica y cultural, de modo que estos grupos perciban que existen incentivos reales u oportunidades de salida de su marginación y participación activa para contrarrestar la falta de representación (Conclusiones 2013, Declaración de interpretación sobre el artículo 30 que cita Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos (COHRE) c. Italia, Queja Nº 58/2009, op. cit., §107). Es evidente que ***las mujeres en situación de prostitución que carecen de programas para una salida efectiva de esta situación, con garantía de oportunidades efectivas de empleo digno y/o garantías de rentas sociales suficientes, sufren la privación del derecho que reconoce el art. 30 CSER***, en sí mismo y en relación con otros derechos ya analizados en los apartados previos y los que se analizarán infra.

121.- Precisamente, el Comité ha destacado el vínculo estrecho entre la efectividad del derecho reconocido en el artículo 30 de la Carta y el disfrute de los derechos reconocidos en otras disposiciones, como los analizados derechos sociales a la protección de la salud (artículo 11), a la protección jurídico-social y económica de la familia (artículo 16), de niños/as y jóvenes (artículo 17 **-también art. 7-** Carta), de personas inmigrantes (art. 19), así como de los derechos a la igualdad de oportunidades por razón de sexo de los arts. 20 y 21, sobre los que se razonará en el próximo apartado, **o el derecho a la vivienda** (artículo 31) (Conclusiones 2013, Declaración de interpretación sobre el artículo 30).

122.- En relación con este último derecho social referido, la vivienda digna ex art. 31 CSER, el sindicato reclamante pretende llevar a la convicción jurídico-social del CEDS su particular importancia para una adecuada regulación y protección integral de las víctimas de la prostitución, la gran mayoría mujeres, con alta prevalencia de las jóvenes e inmigrantes, condiciones de especial vulnerabilidad socioeconómica también respecto del acceso a la vivienda. La interpretación del derecho de acceso a una vivienda digna asequible, también mediante el deber de los poderes públicos de un Estado parte de ofrecer medidas y oportunidades serias y efectivas de acceso a una vivienda social, ha permitido al CEDS reafirmar su doctrina sobre la indivisibilidad de los derechos de la Carta, también por su especial vinculación a las condiciones de existencia del derecho a la dignidad humana de toda persona, en condiciones de igualdad, al margen de las

condiciones económicas y sociales de cada una y grupo. Así se refleja claramente en la *Decisión de fondo de 26 de enero de 2021, reclamación 173/2018 (Comisión internacional de juristas y Consejo europeo de refugiados y exiliados contra Grecia)*. En esa Decisión de fondo se recuerda su doctrina legal según la cual:

“...el derecho a la vivienda está estrechamente relacionado con el derecho a la vida y es crucial para el respeto de la dignidad humana de toda persona” (párrafo 119, p. 62).

123.- De un lado, los elevados precios de acceso a la vivienda y la escasez de viviendas sociales (drama denunciado en la citada demanda colectiva 243/24 de UGT c. España, pendiente), que hacen muy difícil el disfrute del derecho del art. 31 CSER para un amplio número de personas en España, tiene un efecto más pernicioso en los grupos de más vulnerabilidad. La condición de mujer pobre, inmigrante y en situación irregular de una parte significativa de quienes ejercen la prostitución agrava la dificultad de acceso a una vivienda digna. Precisamente, de otro lado, estas dificultades de acceso a una vivienda, para sí y las personas que dependen de estas mujeres, son factores que precipitan que, en ocasiones, recurran a la prostitución. Los medios de comunicación se hacen eco de esta **creciente práctica de intercambio de una habitación a cambio de sexo, de modo que los prohibitivos alquileres están dando alas a la explotación sexual**. *“Cedo habitación gratuita a mujer a cambio de compartir por la noche. Interesadas, dejar datos físicos y de contacto”*. Es uno de los avisos que proliferan en las plataformas de internet.

124.- Las informaciones policiales confirman que los casos en los que se obtiene una casa a cambio de relaciones sexuales afectan mayoritariamente a mujeres migrantes sin papeles, confirmando la mayor vulnerabilidad socioeconómica y personal a causa de la concurrencia de estos tres factores de interseccionalidad. Al margen de la eventual cuestión penal (un acuerdo entre adultos impide que sea delito, pero si este trueque o intercambio está mediado por amenazas o coacciones sí habría delito), en el plan social esta nueva manifestación de la configuración del cuerpo de la mujer como carta de pago a ofertas de varones, en este caso habitacionales, **muestra una nueva vulnerabilidad, la habitacional, de colectivos con riesgo de caer -y permanece- en la prostitución para los que ni las leyes ni las políticas españolas de vivienda tienen respuesta efectiva**.

125.- La “especial sensibilidad” de las leyes y políticas públicas relativas a la práctica de la prostitución respecto del derecho a la vivienda conoce otras facetas de particular relevancia, que es necesario atender para evitar que tengan efectos contraproducentes en el disfrute de este derecho ex art. 31 CSER. En efecto, como se evidenció en el intenso debate tenido en la STEDH 25 de julio de 2024, por las diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que actúan en el ámbito de la prostitución y que intervinieron como observadoras y alegantes, una legislación abolicionista, que no solo penalice la compra de sexo (a la clientela) sino que extienda el delito de proxeneta a quienes ofrecen pisos para facilitar el ejercicio de la prostitución (tercerías locativas), como promueve el sindicato reclamante, pudiera tener efectos contraproducentes para las

condiciones de vida de las mujeres que ejercen la prostitución, incluido el acceso a la vivienda. El temor de propietarios a que se les castigue dificultaría la prostitución en espacios más privados y protegidos, volviendo a la prostitución callejera.

126.- No comparte el TEDH esta crítica, al menos con carácter general e incondicional, de ahí que valide el modelo abolicionista francés en discusión (modelo nórdico). Pero sí advierte, lo que resulta especialmente relevante para esta reclamación colectiva a juicio de la parte reclamante, de la necesidad de que esa penalización de la compra sexual sea siempre acompañada de políticas públicas adecuadas que garanticen que las mujeres que decidan abandonar la prostitución no se vean privadas del acceso a servicios básicos para una existencia digna (oportunidades de empleo, garantías de renta, ayudas para el acceso a una vivienda, etc.). Una necesidad de políticas de garantía de acceso a viviendas sociales y otros bienes de existencia digna que también permitiría desactivar la crítica, ahora desarrollada en España por ciertas organizaciones representativas del sector de la prostitución, que critican la intención del Gobierno de prohibir, en la anunciada ley de penalización de la prostitución, las ya comentadas tercerías locativas. El Gobierno quiso introducirlas en la LO 10/2022 (LOGILS), pero finalmente desistió, precisamente ante la fuerte presión del sector y el riesgo de estos efectos contraproducentes.

127.- Sin embargo, a juicio del sindicato reclamante, esta ausencia de una adecuada prohibición de tales prácticas de aprovechamiento de la compraventa sexual, que está en la base, como se dijo con cifras, de la enorme proliferación de clubes, pisos y lugares para el ejercicio de la prostitución en España, reafirma la disconformidad del Derecho y la práctica españolas en la materia a la Carta, como venimos razonando. Ahora bien, al mismo tiempo, confirma nuestra propuesta de que esa penalización más efectiva de la compra-alquiler de actos sexuales de las mujeres por los varones, sin dejar lagunas ni vías de escape-promoción de la prostitución, siempre vaya acompañada de una política integral, complementando las garantías civiles (prohibición, sanción) con las garantías sociales (ej. oportunidades reales de empleo, ayudas para la vivienda, las garantías de rentas sociales suficientes, etc.). Para que las mujeres no hallen dificultades añadidas de salida prostitución, como disuadir la oferta de vivienda por el riesgo de sanción del propietario, debe compensarse con garantías de accesibilidad a viviendas sociales

128.- Conviene igualmente recordar que este imperativo de garantía de acceso a la vivienda para colectivos vulnerables se relaciona estrechamente con los citados arts. 16 y 27 de la Carta, en la medida en que muchas de estas mujeres en una situación de prostitución tienen responsabilidades de cuidado de hijos/as (no solo ascendientes). De interés en este sentido la doctrina jurisprudencial fijada, con alcance más general, en la Decisión de Fondo de 26 de enero de 2021, 173/2018

129.- Consecuentemente, al margen del modelo de regulación de la prostitución más adecuado finalmente decantado (el sindicato reclamante asume la mayor adecuación al

Derecho Internacional comentado y al sistema de la Carta, el abolicionista), y sobre lo que se volverá infra, siempre se debe acompañar la legislación con un prevalente y debido enfoque de derechos humanos y de garantías sociales.

Así se deriva del referido enfoque global y coordinado que predica el CEDS en relación con el art. 30 CSER, según se recordó supra (Decisión sobre el fondo del asunto, de 19 de octubre de 2009, en el asunto ERRC c. Francia, denuncia nº 51/2008). Un enfoque pro derechos humanos de las personas víctimas de la prostitución, la mayor parte mujeres inmigrantes y en una situación irregular, aunque no solo, al existir otros factores de vulnerabilidad femenina, que, una vez más, está ausente en España y, por tanto, la disconformidad con el sistema de la Carta es manifiesta.

6.5. La disconformidad con el derecho a la igualdad de oportunidades en materia de empleo por razón de sexo (art. 20) y para personas con responsabilidades familiares (art. 27)

130.- La prostitución es, se ha acreditado, en la mayor parte de los casos una estrategia única de supervivencia económica a la que se ven abocadas con frecuencia las mujeres carentes de recursos suficientes para subvenir sus condiciones materiales de existencia, así como la de sus familiares. Por lo tanto, existe consenso en señalar que no hay mejor alternativa de salida de esta condición de vulnerabilidad socioeconómica y personal interseccional que disponer de servicios y oportunidades reales, efectivos, de empleo bajo el estándar internacional de trabajo decente. Con ello se aseguraría, o facilitaría, poder acceder, con su derecho a un salario suficiente (atribuido en el art. 4 de la Carta en relación con su art.1), a los bienes y servicios de inserción social en condiciones de igualdad con el resto de las personas con las que convive en una sociedad o comunidad.

131.- Desde esta comprensión, parece evidente la afectación del derecho a la igualdad de oportunidades y de trato para el acceso al empleo, sin discriminación por razones de sexo y género, reconocido en el **art. 20 de la Carta**. La pertinencia deriva del doble hecho de ser la inmensa mayoría de las personas en situación de prostitución mujeres (criterio subjetivo) y utilizarse la prostitución como estrategia de supervivencia económica a la que quedan abocadas mujeres vulnerables sin alternativas de un empleo adecuado y libremente elegido ex art. 1.2 de la Carta (enfoque objetivo).

132.- Al respecto, debe recordarse la doctrina del CEDS según la cual el artículo 20 tiene un carácter de *lex specialis* en relación con el artículo 1 § 2 de la Carta (Conclusiones Comentario interpretativo de 2002 sobre el artículo 20), comentado supra y respecto del cual ya se ha fundamentado la disconformidad de España con él. Esto significa que, en la práctica, cuando un Estado, como España, ha aceptado el artículo 20, las cuestiones de género se abordan principalmente en el marco de esta disposición, sin perjuicio, como se razonará, del importante **artículo E**. Conviene advertir de que no se está asumiendo aquí que la prostitución equivalga a un empleo-trabajo válido, como si

de otro desempeñado bajo un contrato de trabajo legal se tratara, según el modelo de legalización que esta parte considera contrario a la Carta.

Aquí se trae a colación este precepto, que se considera violado por el Estado español en este caso, porque, lo que es muy diferente, la prostitución supone un sistema de obstáculos para las mujeres a la hora de acceder a un empleo alternativo en igualdad de condiciones que los hombres. Estos no son los que se ven abocados a la prostitución, sino, al contrario, los que crearían las condiciones para un mercado de la prostitución femenina que reduce a mera mercancía económica a la mujer y la estigmatiza en una condición subcultural, denigrante, aprovechando las condiciones de vulnerabilidad extrema socioeconómica y personal que suele acompañar estas situaciones (pobreza, inmigración ilegal, etc.).

133.- Esta interpretación material encuentra especial acomodo en la doctrina del CEDS en virtud de la cual el art. 20 CSER exige de los Estados no solo leyes, sino medidas de carácter efectivo que logren el resultado de la igualdad a la hora de disponer de todas las oportunidades que ofrece una sociedad para acceder, sin discriminación de sexo ni de género, a empleos adecuados y realmente libremente elegidos (Conclusiones XIII-3, 1995, Comentario de interpretación sobre el artículo 1 del Protocolo adicional, Conclusiones XV-2 , 2001, Conclusiones XVII-2, 2005, Países Bajos, artículo 1 Protocolo Adicional, Conclusiones XIII-3 1995). Las condiciones socioeconómicas del sistema productivo y político-cultural que abocan al mercado de la prostitución obstaculizaría de forma relevante este acceso en igualdad de las mujeres a oportunidades de empleo alternativos a la prostitución. De ahí la necesidad de un plan específico para hacer que las mujeres abocadas a la prostitución como estrategia de supervivencia económica, por la falta de recursos de existencia al margen de aquélla, conforme al principio igualitario, puede encontrar condiciones efectivas de acceso a un empleo, mediante servicios y medidas de oportunidades efectivas más allá de la previsión legal formal (Conclusiones XVII-2, Países Bajos, Antillas y Aruba, artículo 1 del Protocolo Adicional)

134.- Como hemos tenido oportunidad de acreditar ampliamente, a nuestro juicio, en la parte de sustanciación fáctica de esta demanda colectiva, uno de los factores que más presionan a mujeres en situación de vulnerabilidad, sobre todo inmigrantes en situación irregular, para caer en la prostitución y mantenerse en ella es la compulsión de tener que sostener a familiares, hijos/as y/o padres. De ahí que se vea afectado también el art. 27 de la Carta, a nuestro juicio igualmente conculcado por España

135. Como es sabido, el **artículo 27.1 de la Carta** tiene por objeto dar a las personas con responsabilidades familiares las mismas oportunidades de encontrar, mantener o recuperar un empleo, ya que estas personas pueden encontrar dificultades en el mercado laboral debido a estas responsabilidades. A tal fin, deben incluirse todo tipo de servicios accesibles que permitan atenderlas (ej. *Conclusiones 2005, comentario de interpretación sobre el artículo 27, §10, véase, por ejemplo, Estonia*), sin que su

asunción, normalmente por las mujeres en las sociedades actuales, desde luego en España (el 80 por ciento del trabajo de cuidar recae en las mujeres), puedan significar una compulsión o presión significativa que dificulte el acceso a un empleo y aboque, en cambio, a salidas menos gratificantes y abusivas o precarias, como la prostitución. En este sentido, factores de vulnerabilidad como la monoparentalidad (familias con varias personas, menores y/o ascendientes, a cargo solo de una mujer), la ausencia de apoyos de cuidar mediante familia o redes sociales y la pobreza, entre otros, contribuirán de forma significativa, a falta de garantías adecuadas de acceso a rentas y servicios que puedan permitir esos cuidados, a buscar “atajos”, como la prostitución.

6.6. La disconformidad de la legislación y la práctica española sobre prostitución al art. E (discriminación por razón de sexo e interseccional) de la Carta en relación con, especialmente, sus arts. 1.2, 3 y 11, 16, 30 y 31

136.- Es jurisprudencia reiterada del Comité interpretar los derechos y libertades de la Carta, auténtica Constitución Social de Europa, instrumento vivo, pues, a la luz de la realidad de cada tiempo, los instrumentos internacionales, los imperativos derivados de nuevas cuestiones y situaciones (*Fundación Marangopoulos para los Derechos Humanos v. Grecia, denuncia 30/2005, Decisión sobre el fondo de 6 de diciembre de 2006, párr. 194; ILGA v. República Checa, decisión sobre el fondo del 15 de mayo de 2018, §75*). El recordatorio de estos criterios interpretativos es pertinente a juicio de la parte reclamante para este asunto, pues la interpretación del fenómeno de la prostitución a la luz del sistema de derechos de la Carta exige del Comité asumir la auténtica realidad de aquella práctica como una forma de violencia de género que obstaculiza, si no priva sin más, del goce real o efectivo de derechos humanos inherentes a la dignidad de la mujer (y la niñas), en la línea de la comprensión del Derecho Internacional, especialmente del Convenio y de la doctrina del comité CEDAW, siguiendo sus estándares de protección social más elevados a este respecto que incluso el CEDH y la doctrina del TEDH. De ahí que afecte negativamente y vulnere el art. E de la carta.

137.- El sindicato reclamante conoce que el Comité asume una función normativa del **artículo E análoga a la del artículo 14** del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Se trata de una muy vieja doctrina (1968), que hoy bien debería ser revisada, según la cual el artículo E no tiene una existencia propia o autónoma, sino que debe ser aplicado en combinación con otras disposiciones sustantivas de la Carta (SAGES c. Francia, queja 26/2004, Decisión sobre el fondo del 15 de junio de 2005, §34; CFDT c. Francia, queja 50/2008, decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 2009, §§ 37-39).

138.- El **artículo E** garantiza el disfrute de los derechos reconocidos en la Carta sin discriminación alguna basada, en particular, por lo que aquí interesa, **el sexo**, además de otras relevantes en este asunto, como **“la extracción u origen social”**, la raza, etnia o pertenencia a una minoría nacional, el **“nacimiento”** y **“cualquier otra circunstancia”**. Añade el Comité que una medida que respete la disposición de fondo de que se trate

puede, no obstante, infringir el artículo E junto con la disposición controvertida por su carácter discriminatorio.

Entre otras conexiones especialmente estrechas, la jurisprudencia del Comité ha establecido **la del art. E con los arts. 16, 30 y 31** de la Carta que aquí han sido analizados y razonado la disconformidad de la situación española con los imperativos de protección efectiva de la Carta frente a la prostitución (*European Roma Rights Centre vs Grecia*, Reclamación 15/2003, Decisión sobre el fondo, 8 de diciembre de 2004, párr. 24 y 51; *ERRC c. Francia*, reclamación 51/2008, decisión sobre el fondo de 19 de octubre de 2009, § 89).

139.- Asimismo, se recuerda que el Comité ha aceptado la existencia en el marco del art. E de obligaciones positivas de los Estados Parte de garantizar el ejercicio efectivo de derechos de prestación de forma no discriminatoria, también por razón de sexo, como sucede con el derecho a la protección de la salud a través de la educación sexual y reproductiva no discriminatoria. Las razones residirán en la obligación de los Estados de evitar que se perpetúen, o refuerzan, situaciones de pobreza y exclusión social, porque sería contrarias a la dignidad humana (*Centro de Derechos y Expulsiones de Vivienda (COHRE) v. Italia*, denuncia ° 58/2009, decisión sobre el fondo del 25 de junio de 2010, con referencia a la sentencia del TEDH de *Folgerø y otros c. Noruega* 2007). Doctrina que se sostiene sobre todo en relación con la protección de colectivos caracterizados por una situación de especial vulnerabilidad, para prevenir y erradicar estereotipos y formas de estigmatización que contribuyan a la exclusión social de los grupos marginados u otras formas de prejuicios sociales que tienen el efecto de degradar su dignidad

140.- *Mutatis mutandi* debe proyectarse esta doctrina a la situación de las mujeres en situación de prostitución, sobre todo teniendo en **cuenta la existencia de factores de vulnerabilidad interseccional** (mujer, inmigrante, a menudo en situación irregular, con responsabilidades familiares, joven, de origen pobre, etc.). Precisamente, supra se ha razonado la disconformidad de la situación española en materia de prostitución a los arts. 3 y 11 de la Carta (derecho a la salud). Esta doctrina se podría extender también al derecho a la protección frente a la pobreza y la exclusión social ex art. 30 CSER. Así como con el conexo derecho a la protección de la familia (art. 16).

141.- La vulneración aquí razonada se predica de estos preceptos y del art. E en relación con ellos. La prostitución representaría una forma de discriminación por razón de género y múltiple o interseccional que, al degradar la dignidad humana, sobre todo de mujeres con diversos factores de vulnerabilidad personal y socioeconómica (joven, nacionalidad, irregularidad, pobreza) tiene un impacto negativo en el disfrute o goce efectivo de estos derechos sociales protegidos por la Carta.

De ahí la necesidad de que España adopte todas las medidas legales y de acción práctica para combatir estas situaciones de estigmatización, discriminación y de degradación de

las condiciones de vida de las mujeres prostitutas. Una protección que no sucede en España, donde, al contrario, factores institucionales y socioeconómicos las perpetúan.

Debe reconocerse por parte del CEDS la condición de víctima de decenas de miles de mujeres, niñas y personas pertenecientes a minorías sexuales que sufren la prostitución día a día en España, uno de los grandes destinos del “turismo sexual a nivel mundial”. Una gran mayoría de mujeres prostitutas son inmigrantes en situación irregular, sin que las leyes y políticas públicas, como se informó, ofrezcan las vías adecuadas por medio de la regularización de su estancia en España, con oportunidades reales de un empleo alternativo para salir de la trampa de la prostitución. Estas limitaciones legislativas y prácticas fortalecen el proxenetismo y las redes organizadas, alimentando de este modo la vulnerabilidad, ya extrema, de las prostitutas (Brufao Curiel, Pedro. Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición, Fundación Alternativas. Estudios de Progreso, n. 33, 2008⁸)

142.- Conforme a la mayor evidencia científica, la normativa internacional más actual e innovadora, citada infra, y la auténtica dinámica de las relaciones de prostitución, como compra de sexo a cambio de un precio donde que vende es casi siempre la mujer y quien compra es casi siempre el hombre, la prostitución funciona en España como una **genuina institución sociocultural arraigada que reproduce la tradicional relación de poder de dominio y subordinación de las mujeres**, así como los estereotipos asociados a la feminidad sexista (disponibilidad, amabilidad, objeto de deseo, belleza, rivalidad entre mujeres) y la masculinidad dominadora (dominio, instinto sexual, sujeto deseante, agresividad, poder de elegir con quien mantiene relaciones)-. De ahí que confluyan distintas violencias en las que el género juega un papel esencial, junto a otros típicos criterios de discriminación, como la raza/etnia y la clase, como también se razonó infra. En este sentido, la prostitución refleja un sistema de discriminación por razón de sexo y de género, donde hay que incluir las más variadas situaciones, incluidas las de mujeres transexuales que se vieron abocadas a la prostitución por la discriminación en el acceso al empleo que sufre una buena parte de colectivo por el mero hecho de ser transexuales

143.- Conviene traer al Comité el razonamiento jurídico evolutivo que supone aceptar el concepto de discriminación múltiple o interseccional, reflejado internacionalmente en el Convenio 190 de la OIT respecto de todas las formas de violencia en el trabajo y, de forma más general, por el TEDH. Así, la STEDH de 25 de julio de 2012, demanda 47159/08, BSC c. España, § 71, en relación **con el art. 14 CEDH (equivalente al art. E de la Carta)**. Si bien escueto, pero ilustrativo, el TEDH aclara que se basa en el sexo y el origen social, exigiendo analizar hechos y fundamentos jurídicos en este contexto global ya que en caso contrario la visión sería incompleta y parcial.

⁸ <https://fundacionalalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/xmlimport-jPZHqj.pdf>

Precisamente, para el caso concreto se habla de la *«vulnerabilidad específica de la demandante, inherente a su condición de mujer africana, ejerciendo la prostitución»*.

En suma, la debida protección de la dignidad humana de las prostitutas, que está en la base de la sanción de la discriminación establecida en la letra E en relación con los distintos preceptos de la Carta aquí analizados, reclama tener en cuenta no sólo que, en estos casos, se dan múltiples causas de discriminación (de sexo, origen social, nacionalidad, edad, situación administrativa, etc.), sino que, en la mayor parte de las situaciones de prostitución, se dan una genuina situación de «discriminación múltiple o interseccional» Ello agrava el desvalor de la situación a la luz de la Carta por incidir fundamentalmente en personas especialmente vulnerables (las prostitutas son en su mayoría mujeres, de origen inmigrante, en situación irregular y/o en situación de pobreza).

144.- La reclamación colectiva llama al Comité a profundizar en estos conceptos de discriminación por razón de sexo, la perspectiva de género y la discriminación múltiple, por resultar especialmente pertinente respecto de un tema de la importancia, también de la complejidad, de la prostitución. La introducción de nuevas categorías jurídicas nuevas exige también acompañarlas de consecuencias jurídicas efectivas, en línea con el enfoque del Comité de dar practicidad al reconocimiento de derechos con su efecto útil o garantías prácticas. Es constante jurisprudencia del Comité recordar que la razón principal de ser del principal Tratado de Derechos Sociales del mundo, la Carta, se hizo para complementar la protección del CEDHS en el ámbito social, elevando el estándar de garantías. En este sentido, el Comité ya ha tenido alguna oportunidad de avanzar en la identificación y corrección de las brechas de género, aun en el ámbito sociolaboral (*University Women of Europe, reclamaciones colectiva 124 a 138/2016*).

145.- El Comité tiene, así, la oportunidad de avanzar en la fijación del concepto y consecuencias de conceptos innovadores y dinámicos, como la clave o perspectiva de género en el análisis de la igualdad de resultados entre mujeres y los hombres y la prohibición de discriminación, en sí mismos, y en su combinación con el de discriminación por razón de sexo múltiple o interseccional, fundamental para valorar a la luz de la Carta la institución de la prostitución. De interés las aportaciones, además del TEDH, de agencias especializadas, como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En ella se define la discriminación múltiple o interseccional del siguiente modo:

«The concept recognizes the fact that an individual can be discriminated against on more than one ground in any given situation or time. In other words, a person does not only

have a minority background, but also a certain age and gender that might add to her or his vulnerability to discrimination.».

El documento sigue del siguiente modo, especialmente pertinente para nuestro objeto de reclamación colectiva:

«For example, a woman with an ethnic minority background might be affected by discrimination in a different way to a man with the same minority background. Other personal characteristics or circumstances, such as disability or educational background, also impact on one's exposure to and experience of discrimination. It is the adding up and/or combination of different grounds of discrimination that form the substance of what is commonly understood as 'multiple discrimination', and which has been variously addressed by different authors and academic disciplines as 'additive discrimination' or 'compound discrimination', and as 'intersectional discrimination' There has been progressive acknowledgement of the role that multiple discrimination can play in people's lives by disciplines such as gender studies, and in some branches of socio-legal research. In contrast, the law has been slow to recognize and respond to the concept of multiple discrimination in practice. The relatively few cases addressing discrimination on more than one ground is evidence of the law lagging behind in this area, and of the limitations imposed on addressing multiple discrimination through the application of the 'comparator' approach in discrimination cases in a number of jurisdictions», (FRA: Data in Focus Report Multiple Discrimination European Union Minorities and Discrimination Survey N 5).

146.- Especial confirmación de este entendimiento de **la prostitución como una forma de violencia de género y como una fuente de discriminación por razón de sexo e interseccional (discriminación múltiple)** se halla en la citada Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) y en la Recomendación General 38 sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración internacional del Comité CEDAW. Este instrumento internacional entiende por tal toda discriminación, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto, o resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la cualquier mujer de los DDHH y las libertades fundamentales en cualquier esfera (económica, social, cultural, civil, etc.). Se trata de una discriminación continuamente enmascarada, que coloca a las mujeres en una situación de exclusión y vulnerabilidad superior de la que experimentan los hombres, especialmente en las regiones más pobres del planeta, de donde suelen proceder las mujeres que la practican en los países más desarrollados, como España. El carácter discriminatorio e interseccional (mujer, a menudo menor, casi siempre pobre e inmigrante) explica que, ante situaciones de pobreza o exclusión, **la prostitución sea una opción social que se ofrece a las mujeres, y no así a los hombres, abriendo profundas brechas de sexo-género en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales**

147.- Además de la perspectiva de género, el análisis interseccional ineludible en este asunto permite identificar con precisión mayor las múltiples dificultades a las que se enfrentan la mayoría de las mujeres que ejercen prostitución en España. En ellas se dan cita varios ejes de opresión, generando situaciones de discriminación muy complejas.

Por ejemplo, una gran mayoría de las mujeres que ejercen prostitución en España son migrantes, muchas de ellas racializadas y/o en situación administrativa irregular. También es especialmente grave la situación de las mujeres trans, puesto que para muchas de ellas la prostitución se convierte en la única oportunidad de subsistencia, ante la falta de oportunidades laborales y la carencia de apoyo familiar.

148.- Asimismo, esta es la visión del Parlamento Europeo, que expresa un estándar más elevado de garantías en un escenario más innovador científica y socialmente, asentándose en sólidas bases jurídicas en el Derecho Internacional de los derechos humanos, como se comentó supra. Consecuentemente, desde un estricto enfoque de protección de derechos humanos, el debido en el contexto de la Carta, y de protección efectiva de las decenas de miles de mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica y personal, la prostitución genera discriminaciones por razón de sexo interseccional contrarias a los diversos preceptos de la Carta analizados en esta reclamación colectiva en sí mismos y en combinación con su artículo E. Evidencia científica y situación práctica confirman esta comprensión y necesidad de acción, más en España, por la mayor incidencia de la prostitución

149.- Ante esta constatación, pese a las promesas de asumirlo y corregirlo de futuro, el Derecho y la práctica españolas lejos de corregirse se acentúan, por la falta de leyes y medidas adecuadas para la protección y reinserción como alternativas a la prostitución y sus factores de degradación de la dignidad y condiciones de vida de estas mujeres. De ahí la necesidad, incluso urgencia, ante la muy dilatada pasividad del Estado español, de un pronunciamiento de disconformidad por parte del CEDS, en los términos en que se está razonando y pretendiendo en esta queja o reclamación colectiva.

7. Estricta y urgente necesidad de una declaración por el Comité de disconformidad por la persistente indefinición jurídica del modelo español ante la alta demanda (masculina) de prostitución (de mujeres) y la ausencia de toda posibilidad de juicios de convencionalidad en este ámbito

150.- Los déficits de regulación jurídica y de protección social a las víctimas de la prostitución (mujeres en situación de especial vulnerabilidad que aboca a ella como su única estrategia viable de supervivencia) lleva años rigiendo en España, el país de Europa con mayor consumo. Las instituciones políticas vienen prometiendo desde hace un largo tiempo cambios profundos abolicionistas. Hace casi 20 años, en el Informe de la Ponencia sobre la Prostitución, aprobada por la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades de las Cortes Generales, el 13 de marzo de 2007, constataba cómo, ante el aumento de la prostitución, por lo indiferenciado del

marco legal y la normalización sociocultural de la prostitución, que hace pasar como si fuese “*liberalismo sexual*” y “*tolerancia social*” lo que solo son “*prácticas denigrantes*” de la dignidad de las mujeres(p. 40), había que actuar con decisión para reducir de un modo relevante la demanda y mejorar las condiciones de vida de las prostitutas.

Una cuestión que se debe resaltar es que los parlamentarios entienden que:

*“a los efectos de la intervención del Estado, nada aporta la distinción entre prostitución libre o forzada, que olvida que el ejercicio de la prostitución atenta contra la dignidad de las personas que la ejercen. **Ha habido prácticamente unanimidad en la necesidad de desarrollar políticas de prevención para atajar las causas incidiendo en todos los elementos del sistema prostitucional** y que transmitan a la sociedad que la prostitución **es una forma de violencia de género y una práctica que atenta contra los derechos humanos**”* (pp. 40-42).

151.- Magníficas palabras y certera orientación institucional y de política jurídica frente a la prostitución (en protección de las mujeres y niñas prostituidas -la mayoría-), por las razones infra analizadas, de facto y de derecho, pero, 18 años después, nada de eso se ha cumplido. Ahora, el Gobierno de colación progresista vuelve a prometer una intervención legislativa y de políticas públicas análoga, poniendo el acento tanto en la reducción real de la demanda de consumo, interviniendo sobre la compra de sexo, para desincentivarlo (incluyendo prohibiciones y sanciones), así como sobre la venta, con el reconocimiento de planes y medidas de protección social para las mujeres víctimas. Sin embargo, es solo una vaga promesa de futuro, sin certeza por las dificultades políticas y, en todo caso, el programa de medidas propuesto se muestra manifiestamente insuficiente, a la luz del sistema de derechos y garantías de la Carta.

152.- En consecuencia, se hace no solo preciso sino urgente un pronunciamiento del Comité condenatorio, a fin de que el Estado español adopte las medidas, ahora sí, debidas, para corregir esta situación tan deficiente y falta de protección social. Se exige intervenir de forma decidida y clara en la demanda de prostitución, mediante leyes de desincentivo efectivo y sanción disuasoria para los proxenetas (incluida las tercerías locativas) y clientela, cada uno en su nivel de responsabilidad, puesto que está es la que da sentido a aquéllos, de un lado. También, y prioritariamente, respecto de la “oferta”, las mujeres víctimas, con políticas, programas y recursos-presupuestos suficientes para su protección efectiva, hoy inexistente o muy parcial, en todo caso inefectiva.

153.- No hay posibilidad real de que esta corrección de los incumplimientos del Estado español en materia de regulación y protección (de mujeres, niñas y jóvenes) frente a la prostitución a luz de la Carta venga por otra vía, como el juicio de convencionalidad. En esta materia, existe una posición ambigua, indefinida, por lo que es absolutamente impensable que un tribunal español acuda al obligado juicio de convencionalidad para revertir el estado deficiente de garantías y protección. En todo caso, la intervención judicial sería ineficaz, en la medida en que se requiere medidas legislativas eficaces (en

las leyes penales, sociales y de extranjería) y, sobre todo, políticas públicas de servicios y prestaciones sociales y laborales, que facilite las alternativas a la prostitución como estrategia factible de supervivencia económica para mujeres en situación de especial vulnerabilidad (la mayoría mujeres inmigrantes).

154.- La parte reclamante está convencida de que el modelo de tratamiento jurídico y de acción práctica garantista más pertinente al sistema de la Carta en general, y de los derechos y garantías sociales aquí consideradas vulneradas por el Estado español, por las razones de hecho y de derecho esgrimidas infra, es **el abolicionista complementado con un enfoque integral de derechos sociales humanos y perspectiva de género**, para la protección global y efectiva de las mujeres víctimas de la prostitución. Se primaría, de este modo, la protección a los grupos más vulnerables o en riesgo cierto de serlo, la gran mayoría mujeres inmigrantes y/o en situación de pobreza.

155.- Este triple enfoque jurídico-social (abolicionista-desincentivador de la demanda, de protección de la dignidad y los derechos sociales anudados a ella en la Carta y perspectiva de género) es el único que está en condiciones de transformar las relaciones de poder sexista inherentes a todas las relaciones de prostitución, reconociendo que los desequilibrios y marginaciones que las envuelve impiden que las personas que ejercen la prostitución, empobrecidas, puedan ejercer sus derechos. De ahí, la necesidad de leyes y políticas que presten una atención central a los grupos vulnerables o en riesgo de estarlo, transformando el injusto reparto de poder, y corrigiendo las desigualdades y las prácticas discriminatorias usuales en este ámbito. La debida perspectiva de género (doctrina del comité CEDAW referida) exige analizar el contexto social de la prostitución desenmascarando los estereotipos socioeconómicos de sexo-género reproducidos en el reparto de roles entre mujeres (las que se ven obligadas o compelidas por vulnerabilidad a vender o alquilar su cuerpo) y hombres (compran mayoritariamente en virtud de su poder de dominación). Emergen, pues, la inequidad, la discriminación y desequilibrios de poder específicos que sufren las mujeres en general (económico, familiar, laboral...), pero más radicalizados en la prostitución, lo que confirma que se trata de una forma de violencia de género en la que convergerían otras, como se explico infra.

156.- Esta parte reclamante no ignora tampoco que en Europa existe un fuerte debate sobre el modelo más adecuado de regulación de la prostitución, sin que haya un acuerdo al respecto, como se expresa en el intenso debate tenido en la citada STEDH 25 de julio de 2024 (que avaló el modelo abolicionista nórdico en la versión francesa, negando que genere efectos más nocivos para las prostitutas de los que ya existen previamente y que reconoce). Incluso las organizaciones internacionales, públicas y sociales, discrepan en esa elección entre abolicionismo y legalización, descartando en todo caso siempre que se penalice a las mujeres prostitutas, pese a que algún país europeo sí lo contempla.

157.- Cabe constatar, no obstante, un creciente desarrollo del modelo abolicionista, el denominado modelo nórdico (Suecia, Noruega, Irlanda, Francia, etc.), según ilustra un análisis de Derecho comparado, siempre pertinente en cuestiones de esta trascendencia e implicaciones institucionales, sociales y culturales. La evaluación de sus resultados, si bien no eliminan la prostitución, sí evidencia la reducción de la demanda y una protección mejor de las víctimas, mujeres y niñas

158. Se constata que el Comité no ha cuenta en su jurisprudencia con una posición específico al respecto hasta el momento, por lo que esta reclamación colectiva es una buena oportunidad para ello e insta al mismo, con las razones de hecho y de derecho expresadas con detalle infra. Un pronunciamiento que debe reflejar el estándar de mayor garantía social de la Carta y de la jurisprudencia del Comité que el del CEDH y del TEDH, por serlo el de la CSE respecto del CEDH en materia de derechos sociales humanos de colectivos especialmente vulnerables (mujeres, niñas, jóvenes; la mayoría colectivos de mujeres inmigrantes, en situación de pobreza, etc.), que es lo que aquí está en juego y no cuestiones de pura ética o moral, ajenos a esta reclamación.

159.- Ni el CEDH y TEDH fueron concebidos con el cometido de promover efectivamente la justicia social, sino civil, pese a reconocerse hoy una muy importante evolución en tal sentido. Por tanto, el mayor margen de apreciación libre al Estado para elegir modelo y políticas frente a la prostitución el TEDH, no puede extenderse al mismo nivel cuando en juego está la Carta y la doctrina del CEDS, por el estándar más elevado de protección social derivado de los derechos y garantías de la Carta, aquí analizados. En consecuencia, si bien es verdad que la jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo se ha ocupado de casos importantes que versaban sobre la protección social de personas en situación vulnerable (ej. mujeres extranjeras sometidas a esclavitud moderna o doméstica -STEDH Siliadin c. Francia de 26 de julio de 2005-; prostitución forzada -S. M. c. Croacia de 25 de junio de 2020; situaciones de jóvenes migrantes víctimas de trabajo forzado y trata de seres humanos -STEDH Chowdury y otros c. Grecia de 30 de marzo de 2017-, la valoración de la legislación y práctica españolas en materia de prostitución a la luz de la Carta por el CEDS implica una dimensión más colectiva y social urgida de mayor compromiso de garantías jurídicas. En este sentido, es destacable que, cuando el TEDH se ha tenido que enfrentar a una demanda colectiva y a la valoración de un modelo legal nacional, el abolicionista francés, ha asumido plenamente su validez, poniendo como condición necesaria que se acompañe de políticas sociales adecuadas para proteger la condición de víctima de las mujeres que ejercen la prostitución y quieren salir de ella.

160.- Asimismo, el sindicato reclamante considera oportuno traer a la convicción del Comité que no es infrecuente que haya diferencia de fallos jurídicos entre el TEDH y el CEDS, de modo que eventuales aceptaciones de la legitimidad de ciertas situaciones por el TEDH son consideradas disconformes por el CEDS, en virtud de su estándar normativo de más calidad protectora en lo social, sobre todo si median colectivos vulnerables. Un caso relevante en esta reclamación sería la STEDH *Ghailan y otros c. España* de 23 de

marzo de 2021, que concluyó la no violación de las disposiciones convencionales a causa del procedimiento de desalojo forzado y demolición de la vivienda ocupada ilegalmente por una familia en situación vulnerable en la Cañada Real en Madrid, descartándose por el Tribunal de Estrasburgo que resultara de aplicación la solución alcanzada en la STEDH *Winterstein* y otros c. Francia.

En cambio, como se ha citado, el CEDS, cuando ha tenido que valorar un problema global en esta Cañada Real de desconocimiento de derechos sociales, ha alcanzado una Decisión de nada menos que 10 vulneraciones (Decisión de Fondo de 11 de septiembre de 2024). Lo mismo cabe argumentar en el asunto del TEDH H.A. y otros contra Grecia, demanda 19951/16, sentencia de 28 de febrero de 2019 (caso Sh.D. y otros contra Grecia et alii). En ella no llegó a la conclusión de que las condiciones de vida en el centro de acogida (cerca de Tesalónica) constituyeran un trato inhumano o degradante. En cambio, el Comité aceptó el razonamiento de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) de que la Carta ofrece un nivel de protección mucho más elevado en varios aspectos que el CEDH (en el caso artículo 3) y concluyó, en el marco del Derecho Social Humanitario Internacional, que sí había vulneración de los arts. 7, 17 y 31 de la Carta.

161.- En suma, en esta materia el sindicato reclamante considera que si bien resulta especialmente pertinente apelar a las sinergias entre el TEDH y el CEDS, así como entre este y los instrumentos internacionales que persiguen una mayor protección frente a la prostitución, debe serlo para avanzar en una protección «al alza», apostándose por la solución más favorable al respeto de los derechos humanos de conformidad con el principio *pro personae*. Con tal espíritu, el CEDS, sin perjuicio de la necesidad, no solo de la conveniencia, de citar con naturalidad la doctrina jurisprudencial del TEDH en esta materia, debe expresar su propia posición, a fin de adecuarla al sistema de derechos sociales que le incumbe garantizar. Por lo que, en esta clave, entendemos que el espíritu de la CSER es la de excluir la prostitución de las prácticas sociales de los Estados ratificadores de la CSE. *El mayor self-restraint* ejercido por el TEDH no debe ser igual al del CEDS, que también reconoce el margen de apreciación, pero más acotado.

162.- La reclamación colectiva aquí presenta debería ser, por las razones de facto y de derecho expresadas con detalle infra, una magnífica oportunidad jurídico-institucional para promover una interpretación evolutiva, afianzando su visión como instrumento «vivo», a través de la jurisprudencia del CEDS, a su vez instada por una participación más activa de los sujetos sindicales y organizaciones no gubernamentales (diálogo social y civil), con lo que hacer realidad su configuración como estatuto de democracia sociocultural. Al igual que el CEDH alienta el estatuto de democracia cívico-política.

163.- El sindicato firmante de la reclamación colectiva considera necesario insistir a la hora de hacer ver al CEDS, siempre con el debido respeto a su imparcialidad, en la gran relevancia del pronunciamiento como órgano de garantía máximo de cumplimiento de la Carta en esta materia. En España, por la ya evidenciada ausencia de una normatividad

y práctica claras frente a la prostitución, sigue creciendo esta forma de violencia contra las mujeres, sobre todo especialmente vulnerables, perpetuando la marginalidad de este colectivo y la privación de acceso a derechos sociales como el empleo, la vivienda, las rentas sociales suficientes, etc.

De ahí que, como se ha razonado, se entienda que hay una disconformidad de la legislación y práctica españolas en la materia con los arts. 1.2, 3, 11 y 26, en sí mismos y en relación con los arts. 16, 17, 30 y 31 CSER, así como con el artículo E. De ahí la relevancia no solo para España, sino para toda Europa de la Decisión de Fondo de disconformidad que, respetuosamente, se pide del CEDS en el ejercicio de su función de garantía de cumplimiento efectivo de los compromisos que, con normatividad y vinculatoriedad jurídica, ha adquirido en materia España.

164.- El sindicato reclamante es consciente que un pronunciamiento de valor jurisdiccional como el pretendido del CEDS no puede reemplazar ni sustituir ninguna actuación legislativa de reducción efectiva de la demanda ni de política de protección de las víctimas frente a la prostitución. Sin embargo, considera que un imperativo de derechos sociales humanos como deriva de la protección frente a la prostitución no puede ser reducida a mera voluntad política, ajena al respeto debido a los compromisos jurídicos internacionales. Una Decisión de Fondo de disconformidad será clave para ello.

8. Conclusiones y petitum

165. La prostitución es una forma de violencia de género y una vulneración sistémica de los derechos sociales de las mujeres que lo practican que debe iniciar su camino de abolición en España, el país de Europa con más consumo. Así lo considera ya una mayoría de la población (60%, según la Encuesta del CIS), aunque el debate político y social está abierto. Pero los Gobiernos y el Parlamento españoles llevan años anunciando el cumplimiento de esa promesa, sin éxito. Por eso, esta queja colectiva demanda del CEDS que sea, en cumplimiento de su función de garantía, el pilar jurídico-social esencial para hacerlo realidad y promoverlo. Sin abolición no hay dignidad para las víctimas y liberación efectiva, dos piezas esenciales del sistema de la Carta, en su tarea de complementación social del CEDH. Aunque sin garantía de derechos sociales efectivos para las mujeres víctimas de la prostitución tampoco la abolición (reducción de la demanda por la adopción de medidas penalizadoras y sancionadoras) constituirá una solución de garantía de una vida digna para las mujeres vulnerables víctimas de esta forma de violencia de género y de discriminación múltiple.

166.- En atención a la contundente prueba estadística evidenciada y los argumentos jurídicos aportados, el sindicato considera acreditado que España vive un momento de inadecuación de sus leyes y políticas relativas a la prostitución, fuente, además, de un elevado riesgo de trata con fines de explotación sexual, según cifras oficiales. Esta contradicción sistémica del Derecho y la experiencia españolas con los imperativos de la Carta únicamente puede ser resuelta adecuadamente, con coherencia y eficacia, con un

sistema de garantías de efectividad tanto de reducción de la demanda de prostitución como de protección de las mujeres que la practican, facilitando su salida, con alternativas de empleo, vivienda, rentas de sustitución social, etc.

167.- Para reestablecer este deber de cumplimiento de España, la UGT pide al CEDS:

A) Que tenga a bien admitir esta **reclamación colectiva** y declararla admisible, a fin de proceder a su tramitación conforme al procedimiento establecido en el Protocolo de 1995 y alcanzar un pronunciamiento sobre el fondo.

B) Que **declare** la legislación y la práctica española sobre prostitución y trata con fines de explotación sexual **disconforme** con los arts. 1.2, 3, 7, 11 y 26 de la Carta de forma autónoma, y en combinación con sus arts. 9, 10, 16, 17, 19, 20, 27, 30 y 31, así como en relación con el artículo E, por **la desprotección derivada para las víctimas**, especialmente diversos colectivos de mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica y personal (por edad, origen nacional, estado de pobreza, etc.)

C) Que adopte cuantas **medidas están previstas en el sistema de la Carta** para promover que el Estado español **corrija** de forma efectiva, y lo más inmediata posible, la violación de estos derechos sociales, por los graves e irreversibles efectos para las mujeres víctimas ("serious and irreparable damage"). A tal fin se reclama **que España introduzca**, para ajustarse a los imperativos de la Carta, **la abolición** de la demanda de prostitución y **el desarrollo de políticas sociales efectivas para las mujeres víctimas**, en especial para la reinserción sociolaboral y cultural de las mujeres víctimas en alternativas al drama de la prostitución.

D) Que **se prevea la posibilidad de una audiencia pública, por la transcendencia social y cultural, para toda Europa**, de esta cuestión, y/o se invite a los Estados que han asumido el modelo abolicionista a mostrar sus positivos resultados para la protección de las mujeres víctimas, así como a las ONG que trabajan en el terreno con mujeres y niñas víctimas de la prostitución a contar la favorable experiencia en términos de derechos humanos y mejora de la dignidad de las mujeres de los modelos que penalizan la prostitución y se acompañan de medidas eficaces integrales de protección socioeconómica de las mujeres víctimas, incluida la regularización de las mujeres inmigrantes en situación irregular.



Fdo. Pepe Álvarez Suarez

Secretario General UGT.