

Dictamen 14.2006

sobre l'Avantprojecte de llei de limitació de les
activitats relacionades amb la prestació de serveis
sexuals remunerats

Índex

DICTAMEN 14/2006 sobre l'Avantprojecte de llei de limitació de les activitats relacionades amb la prestació de serveis sexuals remunerats.....	2
--	---

DICTAMEN 14/2006 sobre l'Avantprojecte de llei de limitació de les activitats relacionades amb la prestació de serveis sexuals remunerats

Atenent les competències atribuïdes al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya per la Llei 7/2005, prèvia anàlisi i valoració per part de la Comissió de Treball de Polítiques Socials, el Ple del Consell de Treball, Econòmic i Social en la sessió extraordinària del dia 13 de juny de 2006 aprova el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

En data de 29 de maig de 2006 va tenir entrada al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya un escrit tramès per l'Honorable Consellera d'Interior en què sol·licitava l'emissió del dictamen de caràcter preceptiu, previ a la seva tramitació, de l'Avantprojecte de llei de limitació de les activitats relacionades amb la prestació de serveis sexuals remunerats.

La sol·licitud de dictamen va ser traslladada als membres del Ple. La Comissió de Treball de Polítiques Socials es va reunir el dia 8 de juny del 2006 en sessió extraordinària, amb la finalitat d'elaborar la proposta de dictamen.

Context normatiu

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, en l'article 8.2, encomana a la Generalitat, entre altres funcions, la de facilitar la participació de tots els ciutadans i les ciutadanes en la vida política, econòmica, cultural i social. D'altra banda, l'article 52 de l'Estatut d'autonomia faculta la Generalitat per constituir institucions que fomentin la plena ocupació i el desenvolupament econòmic i social en el marc de les seves competències.

II. CONTINGUT

L'Avantprojecte de llei consta d'una exposició de motius, setanta articles agrupats en nou capítols, dues disposicions transitòries i dues disposicions finals.

A l'**exposició de motius** es posa de manifest que amb l'Avantprojecte de llei de limitació de les activitats relacionades amb la prestació de serveis sexuals remunerats es vol dotar al Govern de la Generalitat, en el marc de les seves competències, d'instruments adequats per emprendre una activitat reguladora i limitadora de l'activitat de prestació de serveis sexuals remunerats, delimitant els espais d'exercici lícit i il·lícit alhora que millorant la protecció i els drets de les persones que presten serveis sexuals.

El **capítol primer** agrupa els articles 1 a 7 i regula l'objecte de l'Avantprojecte de llei. En ell es recullen les finalitats, afirma el principi de no discriminació en favor de les persones que presten serveis sexuals remunerats, s'assenyala l'àmbit d'aplicació de la llei, la capacitat de les persones que poden intervenir en la prestació d'aquests serveis i es fixa la

publicitat de què poden ser objecte els serveis sexuals remunerats.

El **capítol segon** agrupa els articles 8 a 11 i estableix la validesa de les relacions jurídiques que tenen com objecte la prestació voluntària de serveis sexuals remunerats la qual es defineix com un contracte d'arrendament de serveis consentida i acordada directament entre les parts encara que sigui de forma verbal.

El **capítol tercer** agrupa els articles 12 a 25 i es dedica a les relacions jurídiques entre les persones que presten serveis sexuals remunerats i els titulars dels establiments que els poden cedir espais i mitjans per a l'exercici de l'activitat. Assenyala els tipus d'establiments que es poden autoritzar, l'ubicació i condicions d'accés, els horaris, les condicions de titularitat de l'establiment i les mesures sanitàries i de seguretat.

El **capítol quart** agrupa els articles 26 a 30 i fixa i caracteritza una llicència específica per als establiments on s'ofereixen o presten serveis sexuals.

El **capítol cinquè** agrupa els articles 31 a 37 i assenyala les prestacions sanitàries que poden rebre les persones que presten serveis sexuals remunerats.

El **capítol sisè** agrupa els articles 38 a 43 i assenyala les polítiques sociolaborals a desenvolupar per prevenir l'entrada de persones en les activitats relacionades amb els serveis sexuals remunerats i facilitar la sortida d'aquelles que ho vulguin.

El **capítol setè** agrupa els articles 44 a 47 i s'estableix el compromís de desenvolupar una activitat d'observatori que permeti fer el seguiment de l'evolució de l'activitat de prestació de serveis sexuals remunerats a Catalunya.

El **capítol vuitè** agrupa els articles 48 i 49 i es dedica a la lluita policial contra l'explotació sexual i la tracta il·legal de persones.

El **capítol novè** agrupa els articles 50 a 70 i conté el règim d'infraccions i sancions.

La **disposició transitòria primera** preveu un període de transició de dos mesos perquè els ajuntaments de Catalunya, que així ho vulguin puguin adaptar àrees urbanes a l'exercici d'activitats de prestacions sexuals remunerades.

La **disposició transitòria segona** preveu que en el termini de quatre anys el Parlament de Catalunya avaluarà l'eficàcia social de la present Llei.

La **disposició final primera** autoritza al Govern de la Generalitat a dictar les disposicions necessàries per desenvolupar la present Llei.

La **disposició final segona** regula l'entrada en vigor de la Llei.

III. OBSERVACIONS GENERALS

Primera. El CTEESC comparteix la necessitat de regular la prestació dels serveis sexuals remunerats, tant sigui en situació de treball assalariat com autònom, i en tot cas respectant la llibertat sexual de les persones que presten els serveis sexuals remunerats. Es valora aquesta llei com un

primer pas per millorar les condicions de vida de les persones que actualment exerceixen aquesta activitat, per prevenir l'entrada involuntària a la mateixa, per evitar l'estigmació social del col·lectiu, promoure un ampli ventall de mesures per a la seva inserció laboral i social, així com prevenir i perseguir qualsevol de les formes delictives vinculades a l'explotació sexual i la tracta il·legal de persones.

La prostitució exercida sense llibertat constitueix un fenomen de vulneració de drets humans que s'agreuja en les condicions en les que s'exerceix actualment. Per això, es considera necessària una regularització que garanteixi els drets i els recursos més bàsics a les persones que es troben en aquesta situació, i que actuï com a punt d'inflexió i transformació d'una realitat que discrimina, explota i margina.

Segona. Atès el fet que la Generalitat de Catalunya no té competències en matèria de regulació penal, l'Avantprojecte de Llei de limitació de les activitats relacionades amb la prestació de serveis sexuals remunerats entra a regular específicament, d'una banda, la relació contractual entre les persones que presten serveis sexuals i els seus clients, i, de l'altra, la relació contractual entre les persones que presten serveis sexuals en règim autònom i les persones titulars d'establiments d'alterne o prostitució.

En tot cas, cal admetre que, des del punt de vista contractual o privat – i no així des de l'òptica de la sanció penal -, el reconeixement de la laboralitat de les prestacions de serveis sexuals planteja no poques reticències tant a nivell judicial com doctrinal, tenint en compte la necessitat de fer compatible la llibertat sexual de la persona que presta serveis sexuals amb el poder de direcció de l'empresari.

Tercera. El CTEESC considera que la necessitat de regulació es justifica plenament no només per donar resposta a la creixent preocupació social respecte a l'augment notable de les persones que exerceixen la prostitució en els darrers anys, així com l'activitat delictiva que es genera al seu entorn, sinó també per donar resposta, des dels poders públics, al buit legal que es deriva de la inexistència d'una normativa extrapenal que reguli l'exercici de la prostitució.

Quarta. El CTEESC comparteix l'objecte i finalitats de la Llei que limita i ordena les activitats de prestació de serveis sexuals i aporta nous instruments per a la persecució de les diferents activitats delictives que es deriven del tràfic i explotació sexual. El CTEESC valora com a molt positiu que la Llei no tracti només l'ordenació d'aquesta activitat sinó que a més s'acompanyi d'altres mesures per garantir la dignitat i els drets de les persones, per protegir la seva integritat personal, i garantir la seva salut. També es valora favorablement la inclusió de prestacions sociolaborals orientades a prevenir l'entrada a les activitats remunerades de serveis sexuals i també facilitar la sortida de l'activitat a través de programes de formació i orientació professional personalitzada i de suport psicosocial.

Cinquena. El CTEESC considera que totes aquestes actuacions han de respondre a un pla d'accions institucionals i socials que es dissenyi en base a l'evolució en el desenvolupament de l'activitat de prestació de serveis sexuals en el territori. És per tant obligat fer el seguiment i avaluació permanent per poder valorar l'eficàcia de les mesures i de les actuacions engegades. En aquest sentit, l'Observatori sobre la prestació de serveis sexuals a Catalunya que es crea en l'Avantprojecte pot ser un bon

instrument per a l'avaluació, seguiment i major coneixement per emprendre noves estratègies, des del diàleg de les parts implicades, per a la prevenció i promoció en la defensa dels drets i per a la millora de les condicions de vida de les persones que es dediquen a la prostitució.

Sisena. El CTEESC considera que és necessària una regulació en l'àmbit competencial corresponent en matèria de Treball i Seguretat Social, per poder establir el seus drets i obligacions laborals, socials i fiscals.

Sent conscients de la distribució competencial que té la Generalitat de Catalunya en la regulació laboral de la prestació de serveis sexuals remunerats el CTEESC considera que és un pas endavant la regulació contractual que es contempla en aquest Avantprojecte de llei.

El CTEESC també està d'acord amb la possibilitat que la gestió d'establiments es pugui realitzar directament per les persones que presten serveis sexuals mitjançant la fórmula jurídica que considerin més adients.

Setena. És evident que aquest avantprojecte contempla un conjunt de mesures i actuacions dels poders públics en general que requereixen d'un esforç pressupostari que s'hauria de comprometre i concretar públicament. En aquest sentit, el CTEESC troba a faltar la memòria justificativa d'aquest Avantprojecte, imprescindible per poder valorar les previsions pressupostàries que es contemplem, així com l'abast real de les mesures proposades, sobretot pel que fa referència a les prestacions sociolaborals i als mitjans per combatre les xarxes de tràfic il·legals de prostitució.

IV. OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

1. El CTEESC proposa el següent títol per l'Avantprojecte de llei: Avantprojecte de llei de delimitació i ordenació de les activitats relacionades amb la prestació de serveis sexuals remunerats.
2. El CTEESC considera que és poc adient l'expressió al Preàmbul, paràgraf dissetè, "formes socialment més pertorbadores de la prestació de serveis sexuals remunerats".
3. A paràgraf dissetè del Preàmbul, el CTEESC valora que la participació en un programa d'activitats informatives, formatives o d'acció social deixa de ser voluntària en tant que està lligada a l'aixecament de la sanció.
4. Al paràgraf dissetè del Preàmbul, el CTEESC estima que la previsió que "el sistema entri en contacte" amb la persona prostituïda és una previsió que tracta aquestes persones des de la il·legalitat i la punició de la seva forma de subsistència, i no s'estableix una base de confiança que és necessària per a facilitar la sortida d'aquestes persones d'aquest *modus vivendi* o la seva orientació cap a altres zones "habilitades" per a l'exercici de la prostitució. En canvi, l'actuació des de la comunitat, a través de les entitats socials que ja estan treballant amb aquestes persones en el seu medi (el carrer o les carreteres) sí és el procediment adient per a treballar des de la confiança i l'autoestima.
5. El CTEESC proposa la següent redacció per a l'inici de l'article 1.1: "La present Llei té com a objecte delimitar i ordenar les activitats relacionades amb la prestació de serveis sexuals, així com garantir els drets de les persones que presten serveis sexuals remunerats ..."

6. El CTESC proposa afegir les següents lletres a l'article 2: "g) Facilitar l'autogestió de les persones que presten serveis sexuals remunerats de forma voluntària. h) Garantir, d'acord amb les competències de la Generalitat de Catalunya, els drets derivats de l'exercici de l'activitat de les persones que presten serveis sexuals remunerats de forma voluntària".
7. El CTESC no està d'acord amb l'exigència de la Llei, a l'article 5, relativa a l'edat de 21 anys per poder prestar serveis sexuals remunerats entenent que, l'edat ha de ser els 18 anys.

El CTESC assenyala que no consta en tota l'Exposició de Motius cap explicació referent a l'elevació a 21 anys de l'edat de les persones que prestin serveis sexuals.

L'explicació s'haurà de deduir del context d'hiperprotecció de les persones que prestin aquests serveis que planeja al llarg de tot l'esborrany de text legal.

Tal mesura podria arribar a ser considerada com inconstitucional tant pel fons com per la forma.

Primer, per la seva discriminació objectiva respecte del reconeixement constitucional de la majoria d'edat als 18 anys (art. 12 C.E.) per exercir en plenitud els drets bàsics de la persona: votar, abandonar la casa paterna sense restriccions, contraure matrimoni lliurement, disposar del patrimoni propi, etc.

Segon, per envair competències d'àmbit estatal al retallar la llibertat de les persones en àmbits tal com la contractació de serveis, si és que no estan regulant espais dels drets fonamentals de la persona propis d'una regulació mitjançant Llei Orgànica.

8. El CTESC amb relació a l'article 5.1 considera que pel que fa al permís de residència i treball, s'hauria d'especificar a quin permís de treball es fa referència en la mesura que aquesta activitat no està regulada.
9. El CTESC considera que en l'article 5.2 quan es refereix a persones incapacitades caldria precisar que es tracta de la incapacitat legalment declarada. D'altra banda el CTESC proposa afegir després de "rebut", "ni prestats".
10. El CTESC proposa afegir al final de l'article 5.3: "S'establiran protocols d'actuació urgent per aplicar en els supòsits de rebre informació sobre sí un/a menor o un/a incapaç està prestant o ha prestat serveis sexuals remunerats."
11. El CTESC considera que a l'article 6 la recepció d'informació ha de plantejar-se no només com un dret de les persones que reben serveis sexuals remunerats, sinó també com un deure dels organismes públics d'informar a aquestes persones, de forma directa o a través de les entitats col·laboradores d'iniciativa social, sobre els drets i els deures que l'ordenament jurídic els reconeix, les vies per fer-los efectius, els recursos i serveis públics dels que es poden beneficiar, i les vies per a reclamar-los en cas de no concessió.
12. Pel que fa a l'article 7, el CTESC considera que és d'extremada dificultat complir amb els requisits fixats en matèria de publicitat, ja que s'estableix l'anunci d'aquesta activitat sense utilitzar "referències o

imatges explícites”.

La redacció d'aquest article, és ambigua, dóna lloc a una evident inseguretats jurídica, per quant l'Administració és la que determina, en qualsevol cas, la possible infracció a la disposició i, per tant, la imposició de la sanció corresponent.

13. A l'article 10.3 el CTESC considera que s'haurien de contemplar algunes excepcions a aquest supòsit, com ara les situacions de maltractaments verbals o físics o la negativa a fer ús del preservatiu.
14. El CTESC proposa que a l'article 13.2 s'hauria de considerar la possibilitat que el registre fos de caràcter confidencial reservant el seu ús a les persones legalment habilitades.
15. El CTESC considera que l'article 14 s'hauria de desenvolupar reglamentàriament.
16. El CTESC considera que la prohibició que contempla l'article 15.3 pot produir uns efectes contraris als que es pretenen en aquest Avantprojecte de llei.
17. A l'article 16 el CTESC considera que aquest article hauria de ser el primer del Capítol III, dedicat als establiments. Al mateix article a l'apartat 2, el CTESC considera que les cases autogestionades haurien de tenir el mateix nombre de reservats, annexes o habitacions que els locals i les cases-motels.
18. Respecte a l'article 16, el CTESC considera que la possibilitat de cases gestionades directament per les persones que presten serveis sexuals remunerats és l'alternativa que ofereix l'Avantprojecte de llei al treball sexual remunerat al marge dels “establiments empresarials”. El CTESC entén que tot i sent positiu no sembla que sigui una alternativa que pugui fer-se real, en condicions d'igualtat, amb els “establiments de tercers”.

També cal tenir en compte que si es prohibeix la prestació de serveis sexuals remunerats en comunitats en règim de propietat horitzontal, caldrà facilitar-los l'accés a altres tipus d'establiments per a que s'autogestionin.

19. El CTESC considera que algunes de les limitacions imposades als articles 16 i 17 poden crear un gran problema als actuals establiments que, en molt casos, es veuran obligats a tancar, sense oblidar les repercussions sobre les persones que hi treballen que poden perdre el lloc de treball.
20. La previsió de l'article 21.5 sobre el domicili o residència habitual de la persona que presta serveis sexuals remunerats és una clara extralimitació de l'Avantprojecte de llei en la mesura que a casa seva cadascú fa el que lliurement decideix. Qüestió diferent és allò que preveu l'article 14 en el sentit que no podrà ser objecte de pacte o acord, entre el titular de l'establiment i qui presta el servei sexual remunerat, el domicili de la persona.

Respecte a l'apartat 5 de l'article 21, el CTESC considera que podria constituir una possible limitació del dret fonamental contingut a l'article 19 de la Constitució, respecte a la llibertat de residència.

21. El CTESC proposa afegir a l'article 23.2 després de "l'accés" el següent text "i la informació de l'ús dels preservatius".
22. A l'article 24.3 el CTESC considera que s'hauria de preveure que les alarmes anessin connectades amb els mossos d'esquadra en lloc de les empreses privades.
23. En relació amb l'article 28 el CTESC reitera com en altres ocasions, la inseguretat que representa per als administrats, la regulació del silenci administratiu negatiu tal com determina l'apartat 2 d'aquest article, que per altra banda és incoherent, respecte a l'exposat a l'apartat 1: "Les Administracions públiques estan obligades a dictar resolució expressa...".
24. El CTESC considera que en l'article 31.2 s'hauria d'afegir el verb "presten" abans del verb "reben".
25. El CTESC considera que s'hauria de suprimir l'apartat 1 de l'article 33 ja que s'entén que els professionals del serveis sanitaris han de tenir tots els instruments necessaris per vetllar per la seva salut i per la salut pública davant de qualsevol malaltia independentment de qui la pateixi.
26. El CTESC considera que s'hauria d'afegir a l'article 33 un nou apartat: "4. El departament competent en matèria de salut pública garantirà l'accés gratuït a instruments de prevenció de malalties de transmissió sexual".
27. El CTESC considera que a l'article 40 s'hauria d'afegir un punt 3: "L'atenció social a persones que exerceixen treballs sexuals remunerats comptarà amb equips pluridisciplinats formats per personal sanitari, educadors socials, treballadors socials, psicòlegs i juristes. Poden comptar amb el suport d'un/a mediador/a i un/a traductor/a".
28. Al capítol VI sobre prestacions sociolaborals s'hauria de contemplar la creació de serveis d'acollida i establir les mesures necessàries de protecció eficaç per les persones que han decidit denunciar la seva situació d'exploació amb l'objectiu de preservar la seva seguretat. En aquest sentit el pisos pont tutelats i cases d'acollida que estableix l'art 41. b. haurien de ser de fàcil i ràpid accés i amb totes les mesures de seguretat necessàries.

Igualment, el CTESC considera que s'ha d'establir la coordinació entre els mossos d'esquadra, la judicatura i els serveis socials i sanitaris, per actuar davant aquestes situacions.

29. El CTESC proposa que en l'article 42 s'estableixi que per accedir a la renda mínima d'inserció s'han de complir els requisits que es fixen en la norma reguladora i no es considera necessària la present regulació del punt 2.
30. El CTESC considera que pel que fa a l'article 43 és necessari posar de manifest el següent :

Els dos apartats de l'article 43 es refereixen a dones estrangeres que estan en situació irregular, entenent que no és possible promoure la concessió de permisos de residència temporal per algú que està en situació legal, amb permís de residència i treball (article 5). En aquest sentit, la previsió de l'apartat 1 és, en realitat, una previsió de la Llei d'estrangeria per a supòsits concrets de persones que estan en situació irregular.

La previsió de l'apartat 2 (suport per retornar al seu país per qui esta en situació irregular), el CTEESC considera que és només una manifestació de bona voluntat.

En aquest article 43 el CTEESC constata que manca allò que constitueix el gruix de la qüestió, les persones estrangeres que, sense permís de treball i residència i sense ser víctimes de delictes relatius a la prostitució o a la corrupció de menors, no volen retornar al seu país.

31. El CTEESC considera que els apartats 1 i 7 lletres f) i h) de l' article 54 haurien de ser faltes molt greus.
32. En coherència amb l'anterior observació 16 a l'articulat sobre la prohibició, el CTEESC entén que s'haurien de replantejar els punts 1 i 2 de l'article 55 .
33. El CTEESC proposa que l' apartat 3 lletres c), d) i e) de l' article 55 haurien de ser faltes greus.
34. El CTEESC considera que, en cas que els ajuntaments no facin ús del que preveu la Disposició transitòria primera, s'hauran d'establir les mesures oportunes per tal de garantir l'aplicació gradual de la norma.
35. El CTEESC considera que en la Disposició transitòria primera apartat 2 el termini s'hauria d'ampliar a dos anys, prorrogables en funció del grau d'implantació d'aquest Avantprojecte de llei.

V. CONCLUSIONS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya ha valorat l'Avantprojecte de llei de limitació de les activitats relacionades amb la prestació de serveis sexuals remunerats i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en el present dictamen.

Barcelona, 13 de juny del 2006

La Presidenta
Mercè Sala Schnorkowski

La secretària executiva
Teresita Itoiz i Cruells