

ALEMANIA

EVALUACIÓN DE LA LEY REGULADORA DE LA PROSTITUCIÓN EN ALEMANIA

Mientras que en España se está debatiendo actualmente una posible regularización de la prostitución, el Consejo de Ministros alemán aprobó en enero último un informe elaborado por encargo del Ministerio de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud, que evalúa los efectos de la Ley reguladora de la situación jurídica de las personas que ejercen la prostitución (ProstG), ley que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y que posibilita, por ejemplo, el acceso de estas personas a la seguridad social⁹. En estos cinco años la realidad apenas ha cambiado, sobre todo porque tanto legal como sociológicamente la prostitución sigue siendo considerada un trabajo distinto de los demás.

En Alemania hay unas 400.000 personas, casi la mitad de origen extranjero, que ejercen la prostitución como trabajo principal, además de quienes la ejercen ocasionalmente. El volumen anual que genera este sector podría acercarse a los 14.500 millones de euros. El 95% de las personas que ejercen la prostitución son mujeres, el 5% hombres, diariamente cerca de 1,5 millones de clientes recurren a servicios de prostitución.

Resumen

Las personas que ejercen la prostitución apenas han aprovechado las mejoras que les brinda la Ley de 2002: sólo el 1% tiene un contrato laboral. A pesar de la ley, sigue siendo difícil abandonar la prostitución, y tampoco se ha conseguido reducir los niveles de criminalidad que la circundan. No obstante, tampoco se han cumplido los temores de los críticos de la legalización de la prostitución: tanto las fiscalías como los diferentes organismos policiales manifiestan que la nueva normativa no dificulta la persecución del tráfico de personas, la prostitución forzada ni la de menores, como tampoco la violencia contra personas que ejercen la prostitución.

Sin embargo, la ministra de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud, Ursula von der Leyen (CDU), cuestiona la voluntariedad del ejercicio de la prostitución, al menos en la mayoría de los casos, y pone en duda sobre todo la voluntariedad en el caso de mujeres inmigrantes, drogadictas y menores. La ministra sostiene que cualquier mujer que quiera abandonar la prostitución debería poder hacerlo sin problema, con la ayuda de programas de cualificación y fomento.

Otro elemento clave de la lucha contra la prostitución forzada es la penalización de los clientes. Uno de los primeros pasos será la penalización de cualquier contacto sexual remunerado con menores de 18 años (antes, menores de 16). Asimismo, también se denunciará a los dueños de pisos alquilados para la explotación de la prostitución.

⁹ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG) (Informe del Gobierno Federal sobre los efectos de la Ley para la Regularización de las condiciones legales de las prostitutas), 2007
<http://www.bmfsfj.bund.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/bericht-bureg-auswirkungen-prostitutionsgesetz,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf>

Supresión de la definición de la prostitución como actividad inmoral; posibilidad de reclamar judicialmente el pago de servicios de prostitución

Situación anterior a la Ley

El artículo 138 del Código Civil calificaba la prostitución como actividad inmoral, por lo cual las personas que la ejercían no tenían el derecho formal a remuneración por sus servicios. Así, este colectivo no disponía de una base material segura y se encontraba en una situación social precaria. Además, los clientes podían negarse a pagar los servicios y, desde un punto de vista legal, no existía posibilidad de reclamación.

La Ley de 2002

La Ley elimina la calificación general de la prostitución como actividad inmoral. Con esta medida, el legislador quiso conceder legalmente a las personas que ejercen la prostitución el derecho a reclamar por vía judicial la remuneración convenida (art. 1) por un servicio determinado. Se trata, pues, de una relación contractual basada en un compromiso bilateral entre la persona que ofrece un servicio sexual y su cliente.

Asimismo, el primer artículo de la Ley determina que también se establece un derecho legal de percibir una remuneración cuando una persona, sobre todo si existe un contrato laboral, ofrece servicios sexuales durante un cierto período a cambio de una remuneración preconvenida. El segundo artículo de la ProstG excluye expresamente la cesión de la reclamación de los derechos.

Efectos de la Ley

La evaluación de la jurisdicción y las encuestas a personas afectadas han demostrado que sólo en contadas ocasiones se ha hecho uso efectivo del derecho a reclamar el pago de la remuneración acordada. La razón principal parece radicar en el uso extendido en este sector de cobrar de antemano. Otros factores son el anonimato de la mayoría de los clientes, así como el hecho de que muchas personas que ejercen la prostitución desconocen sus derechos, además de que podrían ser reacias a personarse en un juicio. No obstante, la gran mayoría de las personas que ejercen la prostitución (62,5%) contestaron en las encuestas por escrito que en caso de necesidad acudirían a un tribunal para reclamar su remuneración.

A pesar de que el artículo 138 del Código Civil ya no es de aplicación a los servicios sexuales remunerados, se mantiene abierto el debate acerca de los efectos de esta reforma para otros ámbitos del derecho público como, por ejemplo, la hostelería o la industria. La consecuencia inevitable de esta ley es que la prostitución ya no puede considerarse automáticamente como inmoral o perjudicial en ningún ámbito de la sociedad.

El acceso a la seguridad social en base a contratos de trabajo

La situación anterior a la Ley

El artículo 138 del Código Civil determinaba que los contratos laborales formalizados en el ámbito de la prostitución no tenían validez. De esta forma, las personas que ejercían la prostitución no se encontraban en una relación laboral sujeta a cotizaciones a la seguridad social. Los contratos laborales en el ámbito de la prostitución podían tener incluso consecuencias penales (§180a, apartado 1, número 2, Código Penal), por tratarse de una incitación a la prostitución.

Sin embargo, las personas que ejercían la prostitución tenían ciertos derechos en el ámbito de la seguridad social, que en principio no discrimina a sus afiliados emitiendo juicios de valor. Las prestaciones del seguro social son independientes del carácter de la actividad laboral, siendo suficiente la existencia de una relación laboral. Por ello, la afiliación regular a la seguridad social de las personas que ejercen la prostitución habría sido factible antes de esta ley.

No obstante, la seguridad social consideraba que la inmoralidad de la prostitución impedía considerarla como una actividad más. En la mayoría de los casos las personas que trabajaban en un burdel eran consideradas de hecho autónomas no afiliadas a la seguridad social, aunque en realidad se tratase de una actividad dependiente.

La Ley de 2002

Con la supresión del §180a, apartado 1, número 2, Código Penal (penalización de la incitación a la prostitución) el legislador ha hecho posible que los dueños de burdeles y establecimientos parecidos ya no incurran en un delito al establecer una relación laboral con personas que ejercen la prostitución. En base a esta relación laboral, cabe la posibilidad de afiliación a la seguridad social. Al mismo tiempo se ha definido qué tipos de prostitución serán considerados como un trabajo por cuenta propia y cuáles como trabajo por cuenta ajena, criterio decisivo para determinar si la afiliación a la seguridad social es voluntaria u obligatoria.

Pasa a ser delito, según el §181a, apartado 2 del Código Penal, la explotación sexual de personas que limite su independencia personal o económica. El §3 de la ProstG determina que la delimitación del derecho del empleador a dar instrucciones no contraviene a la clasificación de esta actividad como sujeta a la seguridad social.

Efectos de la Ley

El informe recoge los resultados de una encuesta personal a 305 personas que ejercen la prostitución. De ellas, sólo el 1% manifiesta tener un contrato de trabajo, dos de ellas dicen que el empleador propuso firmar un contrato. Ocho personas manifiestan tener un contrato de trabajo en el que figura otra actividad (camarera, modelo, economista, telefonista, etc.).

La gran mayoría de las personas encuestadas (72,8%) trabaja oficialmente por cuenta propia. De los 22 dueños de burdeles encuestados, 17 indican que las personas que ejercen la prostitución trabajan en sus establecimientos como autónomas y prefieren no tener un contrato. Esto coincide con la encuesta de otras 292 personas: sólo 17 dicen querer un contrato, otras 85 hacen depender su decisión de las condiciones de trabajo, más del 60% (178) opta por no tener un contrato laboral.

A un número considerable de personas que ejercen la prostitución les parece poca atractiva la posibilidad de firmar un contrato debido a las cuotas obligatorias que se descuentan de sus salarios. Los empleadores tampoco ven ventajas en formalizar un contrato laboral, ya que asumirían obligaciones y responsabilidades teniendo sólo un derecho sumamente limitado a dar instrucciones.

Tampoco se sienten seguros en el momento de instruir a las prostitutas sobre el lugar, el tiempo y los precios a cobrar por servicios definidos, ya que podrían incurrir en el delito de explotación o proxenetismo (§ 180a apartado 1 y § 181a apartado 1 número 2 del Código Penal). La fiscalía de Munich, por ejemplo, dictó una sentencia en 2003 según la cual la definición unilateral del horario laboral por parte del dueño de un burdel constituía un delito denominado “proxenetismo dirigista”.

Por esta razón, el Tribunal Federal de Justicia sentenció el 1 de agosto de 2003 que el dueño de un burdel no tiene derecho a determinar los servicios a prestar y los horarios de trabajo de las prostitutas. Pero si una prostituta trabaja voluntariamente en un burdel y se somete también voluntariamente a un régimen de determinados tiempos y lugares de trabajo y precios, de ello no resulta ninguna culpabilidad del dueño.

Por lo general, los dueños de burdeles siguen prefiriendo figurar sólo como arrendatarios de locales, evitando obligaciones como el pago de un salario durante vacaciones o la participación en las cuotas a la seguridad social. Será necesario efectuar controles rígidos para detectar los casos en que se da una relación laboral entre el empleador y la prostituta con la consiguiente obligación de cotizar a la seguridad social.

Datos estadísticos de la Seguridad Social

La estadística oficial de la Seguridad Social no documenta el número de personas que ejercen la prostitución y han contraído después de la entrada en vigor de la ley un seguro médico y de pensiones. La Agencia Federal de Empleo inscribe a las personas que ejercen la prostitución en el grupo de personal que trabaja en el sector de la hostelería, que engloba un total de 101 profesiones sin especificar el tipo de actividad. Por lo tanto, los datos estadísticos del informe del Gobierno se basan en las encuestas analizadas.

Personas afiliadas oficialmente como prostitutas			
Afiliadas como	Total encuestados	Prostitución como actividad principal	Prostitución como actividad secundaria
Prostitutas	13 (7,4 %)	13 (13,1 %)	–
Con otra profesión	162 (92,6 %)	86 (86,9 %)	76
Total	175	99	76

En 2001 había 367.797 personas afiliadas a la seguridad social en el sector de la hostelería, y en 2002 la cifra ascendió a 382.297, pero en 2003 descendió a 364.848. Dado que después de la entrada en vigor de la ley se produjo un retroceso del número de afiliados en el sector de la hostelería, se puede deducir que no se produjo un incremento debido a la afiliación de prostitutas. Según las encuestas, la mayoría de las personas que ejercen la prostitución (86,9%) tiene un seguro médico bajo otra profesión o actividad.

Prostitutas afiliadas a un seguro médico			
	Total encuestados	Prostitución como actividad principal	Prostitución como actividad secundaria
Afiliadas a un seguro médico	265 (86,9 %)	145 (84,8 %)	119 (89,5 %)
No afiliadas a un seguro médico	40 (13,1 %)	26 (15,2 %)	14 (10,5 %)
Total	305	171	133

Otra vía para ahorrar cuotas se observa en el seguro de pensiones. La mitad de las personas encuestadas renuncian a un seguro de pensiones, aunque por lo general estarían obligadas a tener algún tipo de previsión para la vejez.

Cotización al seguro de pensiones (N = 292)		
Estatus	Total	%
Cotización voluntaria	41	14,0
Cotización obligatoria	40	13,7
Otro tipo de previsión para la vejez	56	19,2
Total personas con previsión para la vejez	137	46,9
Sin previsión alguna	133	45,5
Sin respuesta	22	7,5

La criminalidad relacionada con la prostitución

La situación anterior a la Ley

Parte de las personas que ejercen la prostitución en Alemania son inmigrantes sin permiso de residencia o trabajo, o drogadictas que financian así el consumo de estupefacientes. Otros problemas de criminalidad están relacionados con la prostitución forzada y el tráfico de personas. A esto se añade la calificación de la prostitución como actividad delictiva (definida como inmoral), lo que desembocaba en una situación de desprotección de las personas que ejercen la prostitución, exponiéndolas especialmente a actos de violencia por parte de sus clientes y proxenetas.

La Ley de 2002

Según la nueva legislación, el delito de “fomento de la prostitución” por parte de un proxeneta se da sólo en aquellos casos en los que se limite la independencia personal o económica de una prostituta, de manera que la mediación de servicios sexuales realizados voluntariamente es legal.

Efectos de la Ley

Los inmigrantes ilegales que ejercen la prostitución apenas se han beneficiado de la reforma de la ley, incluso en aquellos casos en los que se condena a los explotadores o maltratadores. La intención inmediata de la ley era diferenciar la prostitución de aquellos casos en los que se da el tráfico de personas y la prostitución forzada. El informe concluye que en el mejor de los casos la criminalidad en el entorno de la prostitución “ya no rinde beneficios” por el peligro que implica la persecución de estos delitos.

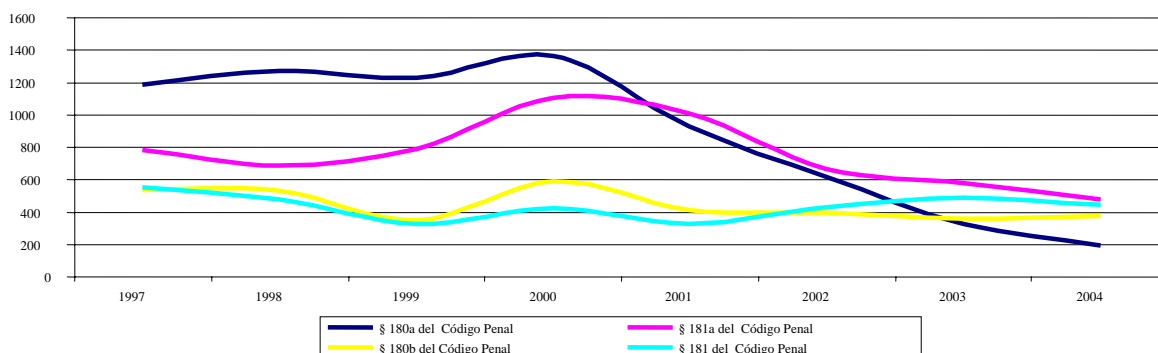
El objetivo es que aumente el número de burdeles que se ajusten a los preceptos legales y que los clientes eviten aquellos establecimientos que no cumplan con la ley, un proceso a largo plazo que se ha observado ya en Países Bajos. Asimismo se espera que, legalizando la prostitución, la policía disponga de más recursos para perseguir con mayor eficacia los delitos graves en el entorno de la prostitución.

Estadísticas de la Policía Federal de Investigación Criminal 1997–2004				
	§ 180a del Código Penal	§ 181a del Código Penal	§ 180b del Código Penal	§ 181 del Código Penal
1997	1187	784	538	552
1998	1272	685	533	478
1999	1228	791	348	330
2000	1365	1104	592	424
2001	929	1010	416	330
2002	620	667	400	427
2003	326	578	359	491

2004	194	476	377	443
------	-----	-----	-----	-----

(§180a Explotación de prostitutas, §181a Proxenetismo dirigista, §180b Prostitución forzosa, §181 Tráfico de personas)

Después de la entrada en vigor de la Ley se ha producido un retroceso significativo de los delitos registrados en los ámbitos de los artículos 180a y 181a del Código Penal (Explotación de personas prostituidas y proxenetismo dirigista).



Fuente: Oficina de Investigación Criminal, mayo 2005

La mejora de las condiciones de trabajo y el apoyo al abandono de la prostitución

La situación anterior a la Ley

A finales de los ochenta se empezaron a intensificar las medidas de apoyo para fomentar el abandono de la prostitución. Una de las preocupaciones principales era el mayor riesgo de contagiarse de SIDA. Se crearon grupos de autoayuda para prostitutas, asesorías profesionales, centros de apoyo confesionales y consultorios para enfermedades venéreas en los centros públicos de sanidad, que a su vez comenzaron a ofrecer programas para el abandono de la prostitución.

Desde un principio se intentó reducir al máximo las trabas burocráticas a las personas que ejercen la prostitución que necesitaban apoyo estatal. Para la participación en las medidas y programas que ofrecía la Agencia de Empleo incluso se computaban los tiempos de trabajo como prostituta. Se trataba de apoyos individualizados, dado que la situación de cada prostituta es diferente (nivel de educación, deudas, situación psíquica y física, drogadicción, etc.). A pesar de que en ese período se constató que este colectivo no es el más afectado por el SIDA, siguió siendo una tarea de importancia el objetivo de la política social de apoyar a las personas que ejercen la prostitución sin ninguna otra salida.

La Ley de 2002

Los adversarios de la ley argumentaban que la creación de un marco legal podría desincentivar el abandono de la prostitución. Teniendo un trabajo legal y estando afiliado a la seguridad social, el

abandono de la prostitución supondría para muchas personas una pérdida económica. La ley no recoge expresamente el derecho a ayudas para abandonar la prostitución. Lo más importante desde el punto de vista del derecho laboral es que pese a la supresión de la definición de “inmoral” de la prostitución, ésta sigue considerándose un trabajo que no se puede esperar que ejerzan personas desempleadas.

Efectos de la Ley

Según los resultados de las encuestas recogidas por el informe, en los últimos años fue más difícil el abandono de la prostitución. Esta evolución negativa parece deberse no a la ley, sino sobre todo a la crisis económica en Alemania y a la poca demanda de mano de obra, además de las reformas laborales, que han supuesto un recorte para las medidas de cualificación y capacitación por las que la única alternativa a la prostitución es la pobreza. Las asesorías de apoyo tampoco suelen ofrecer una perspectiva laboral viable. Su trabajo consiste en la mejora de la situación de las personas que ejercen la prostitución, la estabilización de su salud, la prevención de violencia y el apoyo durante el intento de abandonar la prostitución.

En las encuestas realizadas por las asesorías para personas que ejercen la prostitución se constató que faltan ayudas individuales que no presenten obstáculos burocráticos. Las prostitutas suelen presentar una acumulación de problemas de diversa índole: financieros, familiares o sanitarios, y la mitad de las prostitutas que se pronuncian dispuestas a abandonar la prostitución manifiestan haber sido víctimas de agresiones. La drogadicción, deudas y otras circunstancias no parecen dejar otra opción que la prostitución. Por lo tanto sigue siendo importante la colaboración de todos los servicios de asesoría para encontrar soluciones individuales.

Además de estas ofertas existe una gran cantidad de grupos de autoayuda de prostitutas y centros de asesoramiento. El informe describe algunos grupos típicos, como el Servicio Social de Mujeres Católicas en Colonia, que ofrece la posibilidad de reintegrarse en el mercado laboral. La red “ProFridA” coordinada por la Obra Social Evangélica, se ocupa de la integración en el mercado laboral de prostitutas y mujeres víctimas de la violencia, y cuenta con el apoyo del *land* de Renania de Norte-Westfalia y del Fondo Social Europeo.

Tras un curso de tres meses de cualificación básica para el mercado laboral, se ofrecen cualificaciones especiales, por ejemplo para el sector de la dependencia o trabajos domésticos. En algunos *länder* existen asesorías subvencionadas con fondos municipales o de los *länder* que apoyan a prostitutas que quieren abandonar la prostitución (Baviera, Berlín, Brandeburgo, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia y Sarre).

El informe subraya que durante los últimos diez años pocos proyectos de abandono de la prostitución contaron con la financiación de los *länder*. Desde la entrada en vigor de la ley, la Agencia Federal de Empleo ofrece sus servicios de mediación especialmente a aquellas personas que quieran abandonar la prostitución, y concede el derecho de percibir prestaciones a pesar de que una prostituta renuncie

voluntariamente a la actividad laboral. Sin embargo, los autores destacan que se trata de una modalidad de subsidio básico de una cuantía poco importante.

Reacción de las organizaciones representativas

La revista feminista “Emma” critica que la ley contribuye indirectamente a la prostitución forzada. En particular, la revista es contraria a la posibilidad de que las prostitutas puedan acceder a las ayudas para el autoempleo subvencionado por el Estado o solicitar subvenciones para la creación de un burdel. “Emma” se declara contraria a todo tipo de prostitución.

“Hydra”, una ONG independiente para prostitutas fundada en 1980 critica que la distinta interpretación de la ley por parte de las diferentes autoridades locales. En particular, echan en falta normas reglamentarias sobre las zonas en las cuales está prohibido ejercer la prostitución, algunos párrafos del código penal, el derecho de hostelería, la ley de extranjería y la prohibición de publicidad. Por lo tanto muchas personas afectadas todavía no se atreven a formalizar sus relaciones laborales o autoempleos y renuncian al alta en la seguridad social.

El sindicato de servicios ver.di es contrario tanto a la explotación de la prostitución como a la criminalización de las prostitutas, y considera que la ley necesita ser reformada para ser más eficaz en el combate con el tráfico de personas y la prostitución forzada. ver.di ofrece asesoramiento laboral, fiscal y sanitario, colabora en proyectos para abandonar la prostitución, participa en campañas de sensibilización y ayuda a encontrar trabajos en otros sectores, siguiendo el lema de que la prostitución es un trabajo con características específicas pero que las personas que la ejercen tienen que tener los mismos derechos que los demás.

La iglesia católica lamenta que desde la legalización de los burdeles ya casi no se llevan a cabo redadas, por lo que no se detectan muchos casos de prostitución forzada y explotación, sobre todo de extranjeras sin estatus de residencia legal.

Prioridades para el futuro trabajo del Gobierno Federal en el ámbito de la prostitución

- El Gobierno examinará si (y cómo) se puede mejorar la protección a las víctimas del tráfico de personas y de la prostitución forzada.
- El Gobierno examinará la posibilidad de suprimir el privilegio de los arrendadores que alquilan apartamentos a precios abusivos a personas prostituidas.
- En aras de mejorar la protección de la juventud contra el abuso sexual, se incrementa la edad protegida definida en el artículo 182 apartados 1 y 2 del Código Penal de 16 a 18 años.
- El Gobierno y los *länder* examinarán la posibilidad de controlar las ofertas comerciales de servicios sexuales con instrumentos del derecho industrial, en particular la posibilidad de introducir un procedimiento de autorización de burdeles y establecimientos similares que ofrecen servicios sexuales.

- El Gobierno buscará soluciones para optimizar las ayudas y programas de apoyo a las personas que quieran abandonar la prostitución y fomentará modelos y medidas de cualificación.
- Pese a la legalización de la prostitución es preciso dejar claro que no se trata de una opción exigible para ganarse el sustento. El Gobierno velará por que la Agencia Federal de Empleo siga excluyendo taxativamente cualquier tipo de intermediación laboral de personas desempleadas a la prostitución.