

Prostitución callejera y regulación jurídica española. Estado de la cuestión.

Cristina Sobrino Garcés

Universitat Pompeu Fabra

Abstract

El objetivo de este artículo es describir la regulación jurídica que afecta a la prostitución callejera en España desde el plano estatal hasta el ámbito local, tomando como ejemplo la ciudad de Barcelona. Para ello se expone la legislación desde las distintas ramas del ordenamiento jurídico, cómo la circunda y cómo sirve para gobernarla colateralmente. Para enmarcar la orientación de la regulación en España, expongo brevemente los modelos teóricos desde los que tradicionalmente se ha encuadrado la prostitución. Le sigue una breve descripción de las disposiciones jurídicas emanadas de los organismos internacionales. Seguidamente abordo cómo desde el Derecho penal se castigan las conductas relacionadas con la prostitución que implican coacción, violencia o tráfico de personas; muestro cómo el Derecho administrativo sancionador, desde una óptica de la seguridad ciudadana a través de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana y desde la Ley Orgánica 4/2000 sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social incide en la situación jurídica de las personas extranjeras que ejercen la prostitución. Tomando como ejemplo la ciudad de Barcelona expongo como en el plano autonómico la prostitución se sitúa dentro del sistema catalán de seguridad pública y así como en la legislación autonómica contra la violencia machista. Finalmente, en el plano local, describo los contenidos de la Ordenanza para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, pensados para el abordaje de la prostitución en la calle desde una doble perspectiva, sancionadora y asistencial.

The objective of this article is to describe the legal regulation that affects street prostitution in Spain from the state to the local level, taking as an example the city of Barcelona. For this, the legislation is exposed from the different branches of the legal system, how it is surrounded and how it is used to govern it collaterally. To frame the orientation of regulation in Spain, I briefly expose the theoretical models from which prostitution has traditionally been framed. It is followed by a brief description of the legal provisions emanating from international organizations. Next, I address how from criminal law punish behaviors related to prostitution involving coercion, violence or trafficking in persons; I show how the sanctioning administrative law, from an optics of the citizen security through the Organic Law 4/2015 of Protection of the Citizen Security and from the Organic Law 4/2000 on the Rights and Freedoms of the Foreigners in Spain and its Integration Social impacts on the legal status of foreigners who practice prostitution. Taking the example of the city of Barcelona, I would like to point out that prostitution is part of the Catalan system of public security, as well as regional legislation against sexist violence. Finally, at the local level, I describe the contents of the Ordinance to Promote and Ensure Citizen Coexistence in the Public Space of Barcelona, designed to address prostitution in the street from a double perspective, sanctioning and assistance.

Title: Street prostitution and Spanish legal regulation. State of art.

Keywords: Street prostitution, legal regulation, Spain.

Palabras clave: Prostitución callejera, España, Regulación Jurídica.

* Este trabajo se ha desarrollado en el marco de dos proyectos de investigación: «Supervisión en la comunidad: intervención en la fase de ejecución de sentencias. Especial énfasis en la violencia de género (2012-2016)», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER2012-32150). IP: Dra. Elena Larrauri Pijoan, Universitat Pompeu Fabra; y «Género y marginación: victimización y delincuencia 2009-2012», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (DER2009-08344/JURI). IP: Dra. Elena Larrauri Pijoan, Universitat Pompeu Fabra. Agradezco especialmente a Ester Blay todas sus observaciones y comentarios que, sin duda, han mejorado este artículo.

Sumario

1. Introducción
2. Referencia a las orientaciones político criminales en el derecho comparado sobre prostitución
3. Disposiciones internacionales
4. Prostitución y Derecho español
 - 4.1. Código Penal
 - 4.2. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social
 - 4.3. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
 - 4.4. Regulación autonómica catalana relevante
 - 4.5. La Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. Introducción

En este trabajo describo la regulación jurídica que afecta a la prostitución callejera en España. Pese a la condición de alegalidad que sustenta el fenómeno, en este apartado se expone como la legislación desde las distintas ramas del ordenamiento jurídico español sirve para gobernarla colateralmente. La finalidad de esta revisión es exponer qué sucede con la prostitución callejera desde el punto de vista del Estado de Derecho y mostrar que el relativo vacío legal sobre la materia, especialmente a nivel competencial estatal y autonómico, permite que la gestión del mismo se produzca a nivel local.

Para ello y para enmarcar la orientación de la regulación en España, expongo brevemente los modelos teóricos desde los que tradicionalmente se ha encuadrado la prostitución. Le sigue una breve descripción de las disposiciones jurídicas emanadas de los organismos internacionales. Seguidamente abordo cómo desde el Derecho penal se castigan las conductas relacionadas con la prostitución que implican coacción, violencia o tráfico de personas; muestro cómo el Derecho administrativo sancionador, desde una óptica de la seguridad ciudadana a través de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana y cómo la Ley Orgánica 4/2000 sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social incide en la situación jurídica de las personas extranjeras que ejercen la prostitución.

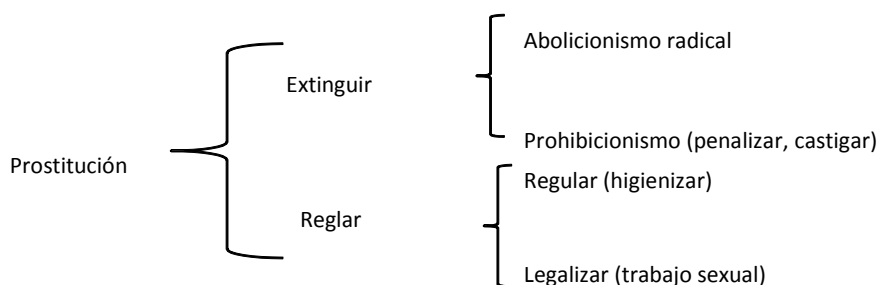
Ya en el plano autonómico, describo el sistema catalán de seguridad pública y la legislación autonómica contra la violencia machista, en la que se incluye la prostitución. Finalmente, en un plano local, describo los contenidos de la Ordenanza para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona, pensados para el abordaje de la prostitución en la calle desde una doble perspectiva, sancionadora y asistencial.

2. Referencia a las orientaciones político criminales en el derecho comparado sobre prostitución

Legislar en materia de prostitución genera debate y desacuerdo. Las distintas orientaciones político-criminales de cada país manifiestan «las notorias dudas y perplejidades con las que los poderes públicos vienen afrontando el tema los últimos años» (PEMÁN GAVÍN, 2007:685). Esta disparidad ha resultado en una regulación fragmentaria en el espacio europeo (TAMARIT, GUARDIOLA, TORRES, 2006:215).

Existen básicamente cuatro modelos a los que puede reconducirse la aproximación jurídica del ejercicio de la prostitución. Como se refleja en el Diagrama 1, puede realizarse una primera aproximación a los mismos distinguiendo, por un lado, los modelos que buscan erradicar la prostitución: el abolicionismo y el prohibicionismo, y por otro lado, aquellos que admiten la existencia de la prostitución y proponen diferentes formas de abordarla jurídicamente (VILLACAMPA, 2012:82).

Orientaciones político-criminales sobre la prostitución



Fuente: elaboración propia

Los puntos de encuentro de los modelos están constituidos, entre otros elementos, por la preocupación sobre la protección de las mujeres que ejercen la prostitución y por el tráfico de personas con finalidad de explotación sexual, ya que existen elementos de conexión entre ambos fenómenos (MAQUEDA ABREU, 2012:13SS). Aunque no son compartimentos estancos y tienen puntos de encuentro, estos modelos a menudo reflejan posturas irreconciliables (HEIM, MONFORT, 2004:118). A continuación, explicaré las diferencias entre los modelos desde el punto de vista teórico para facilitar su comprensión.

El reglamentarismo se estableció en la Europa del siglo XIX, cuya burguesía, si bien culpabilizaba a las prostitutas por su actividad, entendía que eran un mal menor con el que había que convivir. Pese a la consideración de que la prostitución no debía prohibirse, sí que existía una palpable inquietud relativa a la salud pública por las enfermedades contagiosas que este colectivo podía transmitir. Para «controlar» los núcleos de posibles enfermedades se crearon ciertas normativas «en aras al bien común y para proteger el orden público» (VILLACAMPA, 2012:83). De este modo, se desplazó a las prostitutas hacia espacios urbanos segregados físicamente del resto de la comunidad y cada cierto tiempo debían someterse a controles sanitarios.

Bajo el mismo paraguas reglamentista, surge el modelo regulacionista o pro legalización. Abanderado por las feministas liberales², su objetivo es alcanzar el reconocimiento de la prostitución como una actividad laboral y que las trabajadoras sexuales puedan alcanzar sus derechos igual que cualquier otro trabajador (POYATOS, 2009:17). A este movimiento se incorpora una sección del feminismo que considera que las mujeres son libres para hacer lo que quieran con su cuerpo. Ahora bien, hay que puntualizar que se especifica claramente que la persona que se prostituye lo debe hacer en condiciones de libertad y decisión individual, esto es, descartándose del concepto de trabajo sexual el ejercicio de la prostitución fruto de la coacción. Así, desde esta perspectiva, se reclama que se olvide el término «prostituta», reemplazándolo por el término «trabajadora sexual» (ver por todos Juliano, 2004).

De la mano de Josephine E. Butler³ surge el abolicionismo como una respuesta frente al

² En nuestro contexto cultural, ver por ejemplo POYATOS, 2012; MAQUEDA ABREU, 2012; JULIANO, 2004.

³ Sobre Josephine E. Butler (1928-1906), figura clave del abolicionismo, ver: DE MIGUEL ÁLVAREZ, CERMEÑO, 2011; POYATOS, 2009; HEIM, 2006; VARTABEDIAN, 2005.

reglamentarismo. Posteriormente, este movimiento se identifica con el feminismo radical⁴ y entiende que el ejercicio de la prostitución atenta contra la dignidad de las mujeres ya que no es más que otro reducto del sistema patriarcal que se aprovecha de la opresión de las mujeres por los hombres (PATEMAN Y MACKINNON, 1989). Ya desde su inicio, esta corriente identificó la prostitución con la esclavitud, y más concretamente con todos los supuestos de prostitución forzada y con la trata de personas.

Por su parte, el prohibicionismo entiende que las prostitutas son las responsables de la existencia de la prostitución y por lo tanto, pese a que comparte con el abolicionismo el objetivo de acabar con la prostitución, identifica a las prostitutas como infractoras, castigando su conducta a través de los códigos penales. De acuerdo con este modelo, debe sancionarse hasta el último resquicio de comercio sexual, considerándose delincuentes tanto a la prostituta como al cliente (OSBORNE, 2004:33).

Desde el punto de vista teórico la clasificación anterior es clara. Sin embargo, la realidad política y legislativa sobre la materia es mucho más compleja. En primer lugar, distintos autores emplean los modelos teóricos de forma distinta para analizar y clasificar las mismas normas. Así, por ejemplo, la legislación sueca en materia de prostitución es clasificada por algunos autores como DI NICOLA, ORFANO, CAUDURO Y CONCI (2005) como prohibicionista mientras que para otros autores se trata de un modelo neoabolicionista (VILLACAMPA, 2012). En segundo lugar, dentro de cada modelo «las políticas presentadas están repletas de ambigüedades, lagunas y contradicciones que reflejan en su aplicación (o ausencia de la misma) lo que a menudo es la promoción de la vulnerabilidad de las personas que operan en la industria del sexo» (CROWHURST ET AL., 2012:190). Finalmente, la pluralidad de orientaciones se refleja no únicamente en las políticas o regulaciones a nivel estatal, sino en las orientaciones de la regulación regional/autonómica y local (CROWHURST, 2012), pudiendo dar lugar a tensiones y contradicciones en regulaciones a distinto nivel competencial.

3. Disposiciones internacionales

Desde principios del siglo xx⁵ la comunidad internacional aúna esfuerzos para erradicar la prostitución⁶. En este ámbito, la prostitución ha sido abordada desde la perspectiva abolicionista.

⁴ Ver, en esta corriente, JEFFREYS, 1997; PATEMAN, MACKINNON, 1989; BARRY, 1984.

⁵ Tras la finalización de la Primera Guerra Mundial y la firma del Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919, se funda la Sociedad de Naciones. En ese período se crea un comité de seguimiento de las cuestiones relativas a las mujeres y a la trata con fines de explotación sexual. Entre 1927 y 1932 la Sociedad de Naciones llevó a cabo investigaciones para demostrar que la existencia de burdeles y la reglamentación de la prostitución favorecían la trata nacional e internacional (LAGARDE Y VALCÁRCEL, 2011:298). Ello supuso el antecedente de una Convención Internacional para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Aunque el proceso de redacción se inició en 1937, el inicio de la Segunda Guerra Mundial impidió su conclusión.

⁶ Ahora bien, cabe señalar que la Organización Internacional del Trabajo (de ahora en adelante, OIT) discrepa de esta tendencia internacional para la erradicación de la prostitución. La OIT alienta a los gobiernos a reconocer oficialmente a la prostitución, no sólo para la defensa de los derechos de las trabajadoras e incorporarla como una actividad económica, sino también como una actividad más que puede ser contemplada para recaudar impuestos. Para ampliar información véase: *The Sex Sector: The economic and social bases of prostitution in Southeast Asia*. Publicación dirigida por LIN LEAN LIM, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1998.

Los organismos internacionales (ONU y Consejo de Europa y Unión Europea) parten de la concepción de la prostitución como producto del tráfico de personas con finalidad de explotación sexual. Así, no se considera relevante la voluntad de las personas y no se concibe que la prostitución pueda ser elegida como una opción laboral libremente.

Sin ánimo de realizar una revisión exhaustiva, sí hay que mencionar en el plano internacional las siguientes disposiciones:

A) Convención Internacional para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la prostitución ajena⁷, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949 y firmada en Lake Success (Nueva York) el 4 de mayo de 1950. Esta convención está en vigor desde el 25 de julio de 1951 y España es parte de la misma desde el 14 de diciembre de 1955⁸. Dicho convenio recoge dos cuestiones de vital importancia: en primer lugar, se produce una identificación entre prostitución y trata de personas como se anuncia en el primer párrafo del preámbulo:

«La prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad».

En segundo lugar, busca erradicar la prostitución y la trata, estableciendo en los artículos 1 y 2⁹ la obligación de las partes de castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra, concierte la prostitución de una persona –incluso con el consentimiento de ésta– o explote la prostitución de una persona –aunque tenga su consentimiento–. La prostitución se consolida en este convenio internacional como un elemento vinculado al tráfico de personas, respondiendo con esto a las presiones abolicionistas y exigiendo a los países que lo suscriben sancionar al proxeneta, y no a la prostituta.

B) Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada mediante la Resolución 55/25¹⁰, de noviembre de 2000 por la Asamblea General de Naciones Unidas, conocida como la Convención de Palermo¹¹ y cuya entrada en vigor se produce el 25 de

⁷ Publicado en Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 96, p. 271. Disponible en <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=VII-11-a&chapter=7&lang=en>.

⁸ Publicado en el BOE, n.º 230, de 25 de septiembre de 1962.

⁹ «Artículo 1: Las Partes en el presente Convenio se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) Concertare la prostitución de otra persona, la indujere a la prostitución o la corrompiere con objeto de prostituirla, aun con el consentimiento de tal persona; 2) Explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona. Artículo 2: Las Partes en el presente Convenio se comprometen asimismo a castigar a toda persona que: 1) Mantuviere una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participare en su financiamiento; 2) Diere o tomare a sabiendas en arriendo un edificio u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución ajena».

¹⁰ A/RES/55/25 de 8 de enero de 2001. La Convención contra la delincuencia organizada transnacional ha sido ratificada por España y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. Instrumento de ratificación publicado en el BOE, n.º 295, de 10 de diciembre de 2003. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños ha sido igualmente ratificado por España y entró en vigor el día 25 de diciembre de 2003. Instrumento de ratificación publicado en el BOE, n.º 296, de 11 de diciembre de 2003.

¹¹ Junto con dos protocolos adicionales: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia

diciembre de 2003¹². El objetivo de esta convención es prevenir, reprimir y sancionar el tráfico de personas¹³, especialmente de niños y mujeres.

C) El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo, complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y es considerado el principal instrumento internacional para la lucha contra la criminalidad organizada y el tráfico de personas con finalidad de explotación sexual¹⁴. El Protocolo recoge una definición concreta y clara sobre qué es la trata de personas (artículo 3) y declara expresamente que el consentimiento de la víctima no será tenido en cuenta. El artículo 6, por su parte, establece las medidas de asistencia y atención a las personas víctimas de tráfico de personas. La definición por parte del Convenio y del Protocolo del acto de traficar con personas supone un gran avance para que los Estados puedan responder y combatir el crimen organizado transnacional. Sin embargo, esta perspectiva no supone un abordaje de la prostitución *per se*, dejando fuera de su ámbito de aplicación el ejercicio del trabajo sexual.

Por otra parte, más allá de la protección de los derechos humanos de aquellas personas que entran en su definición de víctima, dicho protocolo parece tener un objetivo de control de la delincuencia y no tanto de protección de los derechos humanos de las prostitutas (BERNSTEIN, 2012 Y MARTIN, PHILIP, 2000). En la misma dirección, Garland clasifica al Protocolo de Palermo como una herramienta más que se enmarca en la cultura del control propia de nuestros tiempos (GARLAND, 2004).

D) Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos de 16 de mayo de 2005, Varsovia, ratificado por España el 23 de febrero de 2009¹⁵. Este convenio tiene los objetivos de «prevenir y combatir la trata de seres humanos, garantizando la igualdad entre las mujeres y los hombres», proteger los derechos de las víctimas de trata y «promover la cooperación internacional en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos» (artículo 1). Este convenio es importante por dos cuestiones: a. Porque formaliza en su texto las diferentes recomendaciones que se habían ido sucediendo anteriormente en el plano europeo¹⁶; y b. Porque

Organizada Transnacional y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

¹² A través de la decisión 2004/579/CE del Consejo de 29 de abril de 2004, la Unión Europea se adhiere a la misma.

¹³ Conocida como la política de las 3P (*Persecution, Prevention, Protection*).

¹⁴ Paralelamente a este protocolo se produjeron fuertes debates sobre cuál debía ser la definición de tráfico de personas. Mientras para el grupo Coalition Against the Trafficking in Women no hay posibilidad de consentimiento porque la prostitución es siempre violación de los derechos humanos, el tráfico de personas no depende del engaño o fuerza porque la prostitución siempre será esclavitud sexual; en cambio, para The Human Rights Caucus, la fuerza o el engaño son condiciones necesarias en la definición de tráfico, pues justifican que una persona adulta puede consentir trabajar en una actividad ilegal como la prostitución pero no consentir ser secuestrado o realizar trabajos forzados (DOEZEMA, 2004:153). Señalar que fuerza y coacción se integraron para definir tráfico, pero al mismo tiempo se consideró que con el uso de la fuerza, el consentimiento no es válido. Ambos grupos de presión se sintieron vitoreados con el referido protocolo (AUSSENER, 2007:43 EN PEIXOTO, 2012).

¹⁵ BOE, n.º 219, de 10 de septiembre de 2009.

¹⁶ Recomendaciones del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa: Recomendación n.º R(91)11 sobre la explotación sexual, la pornografía, la prostitución y la trata de niños y de jóvenes; Recomendación n.º R(97)13 sobre la intimidación de testigos y derechos de la defensa; Recomendación n.º R(2000)11 sobre la lucha contra la trata de seres humanos para la explotación sexual; Recomendación n.º

incorpora la definición que se debe entender de la trata de seres humanos (artículo 4a) especificando claramente la definición de consentimiento de la víctima (artículo 4b). Con el Capítulo IV (*Derecho penal material*) se insta a los países firmantes a la introducción de medidas para incorporar estas definiciones en sus textos legales¹⁷.

E) La Resolución sobre la Situación Actual en la Lucha contra la Violencia ejercida contra las Mujeres y Futuras Acciones aprobada por el Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2006, mediante el artículo 3.i insta a los Estados miembros a que adopten las medidas apropiadas y en particular a «que luchan contra la idea de que la prostitución es equiparable a la realización de un trabajo»¹⁸.

F) Directiva de 2011/36/UE del Parlamento Europeo relativa a la Prevención y Lucha contra el Tráfico de Seres Humanos y la Protección de las víctimas. Esta directiva sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI y supone un giro hacia una perspectiva victimocéntrica¹⁹ menos centrada en la gestión penal del conflicto (Villacampa, 2011:2) y añadiendo en el epicentro los derechos fundamentales de las víctimas. Aunque tiene esa intención, dicha sensibilidad desaparece cuando se trata de garantizar la permanencia legal en la Unión Europea de las inmigrantes irregulares. Estamos, por tanto, ante una paradoja pues, mientras que por un lado protegemos a las víctimas, por otro lado expulsamos a las extranjeras irregulares aunque sean víctimas (cuando no denuncian). En esta línea, MAQUEDA ABREU denuncia que el enfoque dado por parte de la legislación en vez de proteger a las verdaderas víctimas de explotación sexual está direccionado al control del tráfico de inmigrantes ilegales (2007:16), puesto que debe haber una denuncia para que la víctima, que es realmente víctima porque está siendo explotada y abusada, sea protegida (KEMPADOO, 2005:67).

G) Resolución sobre Explotación Sexual y Prostitución y su impacto en la Igualdad de Género, de 26 de febrero de 2014, del Parlamento Europeo, en la que se equipara la prostitución con la prostitución forzada y con la explotación sexual. Se asume el gran componente de género de la

R(2001)16 sobre la protección de los niños contra la explotación sexual; Recomendación n.º R(2002)5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia. También las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Recomendación 1325(1997) relativa a la trata de mujeres y a la prostitución forzada en los Estados miembros del Consejo de Europa; Recomendación 1450(2000) sobre la violencia contra las mujeres en Europa; Recomendación 1610(2003) sobre las migraciones vinculadas a la trata de mujeres y a la prostitución; Recomendación 1611(2003) sobre tráfico de órganos en Europa; Recomendación 1663(2004) sobre la esclavitud doméstica: servidumbre, *au pairs* y esposas adquiridas por correspondencia. También teniendo en cuenta la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos; la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 2001, sobre el estatuto de las víctimas en los procedimientos penales y la Directiva del Consejo de la Unión Europea, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos que hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal y que cooperen con las autoridades competentes.

¹⁷ A través de la decisión de la Comisión, de 25 de marzo de 2003, relativa a la creación de un grupo consultivo, denominado «grupo de expertos en la trata de seres humanos» (2003/209/CE) se crea un comité de expertos, GRETA.

¹⁸ Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0038+0+DOC+XML+V0//ES>>.

¹⁹ Perspectiva victimocéntrica en la que la prostituta es considerada como víctima y su figura se convierte en el núcleo y centro de las actuaciones que se puedan dar.

prostitución, afirmándose que prostitución y explotación sexual «constituyen violaciones de la dignidad humana contrarias a los principios de los derechos humanos» (artículo 1), entre ellos la igualdad de género, y, por tanto, son contrarias a los principios de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluido el objetivo y el principio de la igualdad de género. Sin embargo, el mismo texto subraya que: 1. No debe penalizarse a las personas que ejercen la prostitución y pide a todos los Estados miembros que deroguen la legislación represiva contra las personas que ejercen la prostitución; y 2. Insta a los Estados miembros a que «se abstengan de penalizar a las personas que ejercen la prostitución y elaboren programas para ayudar a las personas que ejercen la prostitución/trabajadores sexuales a abandonar la profesión si así lo desean».

Así, las disposiciones relativas a la prostitución que emanan de las Naciones Unidas y de la Unión Europea no mencionan explícitamente cómo enfrentarse a la prostitución *per se*, sino que la encuadran restrictivamente como un elemento vinculado a la trata de mujeres y a la explotación sexual en las legislaciones de los Estados miembros, en el contexto de la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (REY ET AL., 2004:102). Pareciera que en el plano internacional existe una preponderancia del modelo abolicionista que no deja lugar a ningún otro tratamiento, aunque la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de febrero de 2014 parece orientarse hacia otra dirección.

4. Prostitución y Derecho español

En España no existe una regulación integral en materia de prostitución²⁰. Su ejercicio se encuentra en una situación de alegalidad o de vacío normativo que afecta directamente a la prostitución callejera. En esta situación, la prostitución no está reconocida, y por lo tanto protegida, como actividad laboral pero tampoco es ilegal en sí misma²¹. Esto significa que a nivel teórico no existe intervención del Estado cuando esta actividad es voluntaria, «ni la persigue, ni la reprime, ni la favorece, ni la regula» (JULIANO, 2007:63). En otras palabras, se da una situación de relativa tolerancia a determinadas formas de ejercer la prostitución que coexiste con la regulación penal sobre determinadas conductas relacionadas con la misma (RETORTILLO, 2008:102).

La carencia de una regulación estatal y el reparto competencial autonómico y local español permite que la regulación y gobierno de la prostitución callejera se emprenda desde distintos niveles, con el objetivo de atender a las problemáticas concretas que suscita y sin embargo, dejando sin solución muchas de ellas. La heterogeneidad de condiciones bajo las cuales se

²⁰ En este sentido, algunos autores como TAMARIT, TORRES Y GUARDIOLA (2006) entienden que sería necesaria la aprobación de una ley integral de Estado.

²¹ Pese a ésta situación, los tribunales españoles empiezan, a partir de la interpretación judicial, atender la prostitución desde una valoración más positiva respecto a su autonomía, su capacidad de consentimiento y la propia naturaleza económica de la actividad. De esta manera, se empiezan a dar los primeros pasos de una vía de reconocimiento para este colectivo. Para ampliar esta información véase la reciente Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 10 de Barcelona, las Actuaciones n.º 835/13 de 18 de febrero de 2015, que reconoce los derechos laborales de las mujeres que ejercen la prostitución. Pero también la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 23/12/2003 confirmada un año más tarde por el Tribunal Supremo o la de este último Tribunal, de su Sala de lo Penal, de 14/04/2009.

desarrolla el ejercicio de la prostitución (voluntaria, con o sin consentimiento, por personas nacionales y extranjeras, femenina, masculina y transexual, etc.) fomenta a su vez que convivan normas de ámbitos dispares con finalidades y naturalezas diversas. Así, como veremos en el siguiente apartado, España se sirve en primer lugar, del derecho penal para situaciones en que interviene violencia y coacción; se sirve de medidas sancionadoras establecidas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana²²; por su parte, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social²³ resulta relevante cuando las personas que ejercen la actividad son extranjeras. Si añadimos también la actuación administrativa autonómica para el caso catalán, la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad pública de Cataluña²⁴ y la Ley 5/2008, Ley del Derecho de las Mujeres a Erradicar la Violencia Machista²⁵ deben ser consideradas.

Adicionalmente, muchos municipios, entre ellos Barcelona, han aprobado regulaciones locales sobre convivencia ciudadana y ordenación del espacio público. Estas ordenanzas incorporan la prostitución callejera, entre otras actividades, como un elemento problemático para la convivencia ciudadana y el uso del espacio público. La prostitución callejera se concibe como un elemento de la microcriminalidad urbana y por lo tanto, se aborda como un enemigo que debe ser reprimido en aras del orden público (MAQUEDA ABREU, 2015; DI GIORGI, 2005 Y PORTILLO, 2004).

A continuación, expondré los principales elementos de la regulación mencionada.

4.1. Código Penal

En la actualidad, el Código Penal español no castiga el ejercicio de la prostitución como actividad voluntaria, sino que tipifica las conductas en las que están presentes elementos de violencia, coacción e intimidación o están involucradas personas menores de edad²⁶. Los delitos relativos a la prostitución se recogen en el Capítulo V, De los delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores del Título VIII, sobre delitos contra la libertad e indemnidad sexuales.

El artículo 187 del Código Penal castiga a quien «empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, determine a una persona mayor de edad a ejercer o a mantenerse en la prostitución» con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de doce a veinticuatro meses. Adicionalmente,

²² Publicada en el BOE, n.º 62, 13 de marzo de 2015.

²³ Publicada en el BOE, n.º 10, 12 de enero de 2000.

²⁴ DOGC n.º 3865, de 15 de abril de 2003.

²⁵ DOGC n.º 5123, de 2 de mayo de 2008.

²⁶ En esta exposición de la regulación penal renuncio a una revisión exhaustiva de la evolución legislativa en la materia para centrarme en describir el contenido de aquellos preceptos en vigor que considero directamente relevantes. Para ver la evolución del Código Penal en esta materia véase por ejemplo: OLALLA, 2015; OLIVA BLÁZQUEZ, 2015; RIVAS ARJONA, 2013; VILLACAMPA, 2012; RAGUÉS, 2012; ROPERÓ, 2012; RÓDENAS UTRAY, 2008; GAY HERRERO, 2007; SERRA CRISTÓBAL ET AL., 2007; CARUSO, 2006; OSBORNE, 2004; ALCAIDE, 2001; RIVIÈRE GÓMEZ, 1994; CUELLO CALÓN, 1978.

castiga a la persona que se lucre con la explotación de la prostitución de otra persona, aun con su consentimiento. En este caso, la pena será de prisión de dos a cuatro años y de multa de doce a veinticuatro meses. De acuerdo con este mismo precepto, se entenderá que hay explotación cuando se dé «una situación de vulnerabilidad personal o económica» o si imponen «para su ejercicio condiciones gravosas, desproporcionadas o abusivas».

En el artículo 188 del Código Penal se establece que «el 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 de algún otro modo a un menor o a una persona con discapacidad para estos fines» se castigará con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de doce a veinticuatro meses. Las penas se agravarán si la víctima fuere menor de dieciséis años. El apartado 3 del artículo 188 prevé una especial agravación cuando los delitos se cometen en determinadas circunstancias: cuando la víctima sea especialmente vulnerable (edad, enfermedad, discapacidad o situación), si el responsable se ha prevalido de una relación de superioridad o parentesco, por ser ascendiente, descendiente o hermano, por naturaleza o adopción, o afines, con la víctima; si el responsable «se hubiera prevalido de su condición de autoridad, agente de esta o funcionario público»; cuando se ponga en peligro la vida o salud de las víctimas; cuando los hechos se cometen conjuntamente por dos o más personas; y cuando el culpable pertenece a asociación u organización dedicada a este tipo de actividades.

Además, el mismo precepto (artículo 188.4 CP) castiga a la persona que «solicite, acepte u obtenga, a cambio de una remuneración o promesa, una relación sexual con una persona menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección, será castigado con una pena de uno a cuatro años de prisión. Si el menor no hubiera cumplido dieciséis años de edad, se impondrá una pena de dos a seis años de prisión».

La regulación descrita supone cumplir con lo dispuesto en la Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, por la que se sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo. La citada directiva obliga a los Estados miembros a endurecer las sanciones penales en materia de lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil y, en particular, de los derechos del niño a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar, tal como establecen la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Además de estas conductas, el Código Penal recoge en su Título XV bis, con la rúbrica de los Delitos contra los derechos ciudadanos extranjeros, el artículo 318 bis²⁷. Este artículo no se refiere directamente a la prostitución, sino que busca defender los intereses del Estado en el control de los flujos migratorios y además, también busca subsanar una laguna legal existente en nuestro país respecto a la trata, y a su vez, adaptarse a las normativas comunitarias y supranacionales en

²⁷ Título XV bis del Libro II introducido por LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 12 de enero). Artículo 318 bis redactado por el número trece del artículo primero de la LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE de 30 de septiembre). Vigencia: 1 de octubre de 2003.

la materia²⁸. El artículo 318 bis CP puede ser de aplicación en los casos en que las personas que ejercen la prostitución callejera son inmigrantes y cumplen las condiciones de víctimas del tráfico ilegal y/o de la inmigración clandestina.

Más específicamente con el objetivo de proteger los bienes jurídicos individuales, “la dignidad y la libertad” del sujeto pasivo, se incluye con la LO 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, el artículo 177 CP, recogido en el Título VII bis De la trata de seres humanos, que castiga la trata de seres humanos con la finalidad de explotación sexual. Con ello, se introducen en el Código Penal «elementos diferenciados» del más genérico delito de tráfico de personas del art. 318 bis, intentando otorgar mayor claridad al texto (GARCÍA, RODRÍGUEZ, 2015:183). Con estas modificaciones el Código Penal da cumplimiento a los requerimientos de la Unión Europea. Por lo tanto, el 177 CP tipifica un delito distinto del de la inmigración clandestina en el que prevalece la protección de la dignidad y la libertad de las personas que son objeto de tráfico ilegal. Pero con un añadido importante, que se materializa en que su ámbito de aplicación ya no viene determinado por la condición de extranjería o nacionalidad, sino que comprende todas las formas de trata de seres humanos en sentido amplio y viene a proteger los derechos fundamentales de las personas y la dignidad humana²⁹.

Más allá de los tipos penales que afectan a las conductas que pueden darse alrededor de la prostitución, existe una institución fundamental en el Código Penal para entender las condiciones en que se encuentran las personas que ejercen la prostitución cuando son extranjeras. Cuando las personas que ejercen la prostitución sean extranjeras, estén o no en situación irregular, y son condenadas por la comisión de un delito, puede ser de aplicación el artículo 89 del Código Penal, sobre la sustitución de las penas por expulsión. En su redacción actual, el fundamento de la expulsión penal se sitúa en la nacionalidad y ya no en la situación de irregularidad administrativa (FERNÁNDEZ BESSA, 2015: 265).

4.2. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social

La prostitución callejera posee un fuerte componente migratorio³⁰. Pese a la inexistencia de datos oficiales sobre cuántas mujeres ejercen en España y cuántas de ellas son inmigrantes, consultando recursos alternativos a las estadísticas oficiales se constata la necesidad de integrar los flujos migratorios, y con ellos la extranjería, en el estudio de la prostitución³¹.

La migración no es un fenómeno unitario sino que las personas migran en distintas condiciones, produciéndose una diversidad de situaciones que, en lo que nos interesa, pueden dividirse

²⁸ En este sentido, cabe destacar la RES 1195/10 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las medidas del Consejo Europeo adoptadas en Tampere en 1999, el Convenio de Schengen y la Decisión Marco 2002/946.

²⁹ Para ampliar información véase: MARTOS NÚÑEZ, 2012; VILLACAMPA, 2012; CUGAT MAURI, 2010; POMARES, 2011.

³⁰ La relación entre movimientos migratorios y prostitución es histórica, no se presenta como un fenómeno especialmente novedoso. Para ampliar esta información relativa al componente migratorio en la historia de la prostitución véase: NICOLÁS, 2007; GUEREÑA, 2003; SOLANA, 2003; CORBIN, 1978.

³¹ Para ampliar información sobre inmigración y prostitución véase: FRANKO, 2013; LÓPEZ, 2012; RIOPIEDRE, 2010; CHIMIENTI, 2010; AGUSTÍN, 2009, 2005, 2004, 2003; MAI, KING 2009; OUTSHOORN, 2005; RIBAS MATEOS, 2005; OSBORNE, 2004; MENESES FALCÓN, RUBIO GUZMÁN, LABRADOR FERNÁNDEZ, GONZÁLEZ HUESCA, CHARRO BAENA, 2003; OSO, 2003, 2001, 2000, 1998; LEE, 1996.

fundamentalmente en dos. Por un lado, aquellas mujeres que han llevado a cabo un proceso migratorio «voluntario» y que saben que una vez que crucen la frontera van a ejercer voluntariamente la prostitución. Y por otro lado, aquellas mujeres que realizan un proceso migratorio engañadas y a las cuales obligan, una vez han llegado a España, a prostituirse empleando la coacción y/o la violencia y que por lo tanto son víctimas de tráfico de personas con finalidad de explotación sexual. Estas dos situaciones reciben un tratamiento jurídico distinto en términos de extranjería, que a continuación procedemos a abordar.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social³² así como el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 2393/2004, regulan, entre otras cuestiones, los diferentes supuestos de acceso a una autorización de residencia en España.

La regularización de los inmigrantes en nuestro país tal y como apunta la Ley Orgánica 4/2000, se produce mediante una oferta de trabajo y/o el arraigo social. La entrada regular como persona trabajadora se puede llevar a cabo solo con una oferta de trabajo conseguida en el país de origen (artículo 36.4). En cambio, el arraigo exige demostrar la residencia continuada en el Estado español durante tres años y presentar un contrato de trabajo (artículo 31.3)³³.

La falta de regulación laboral y administrativa del trabajo sexual tiene como consecuencia que una persona que migra a España con la voluntad de ejercer, no dispondrá en su país de origen de una oferta de trabajo. Esta situación se reproduce, quizá más gravemente, para las personas extranjeras que ya están en España ejerciendo como trabajadoras sexuales y que por falta de una adecuada reglamentación nunca podrán regularizar su situación administrativa. En el caso de que una persona inmigrante irregular ejerciera la prostitución callejera tendría que vivir tres años sin papeles y luego presentar un contrato de empleo, sin la posibilidad de que estas se puedan convertir en trabajadoras autónomas³⁴.

³² Esta LO supone la sexta ley en materia de extranjería de la democracia española. Brevemente, con anterioridad y por orden cronológico se distinguen durante el período preconstitucional una normativa carente de formato y de rango de ley, sino que eran circulares internas que provenían de la Dirección General de Seguridad. No es hasta el año 1985 con la LO 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de extranjeros en España. Esta ley supone problemáticas concretas para el tribunal constitucional y también no tiene capacidad de respuesta cuando en los años noventa los flujos migratorios internacionales llegan a España. Ante esta nueva situación se aprueba la LO 4/2000 sobre Derechos y deberes y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social. Supuso la introducción de la idea de inclusión social en la normativa, y esta fue modificada al cabo de 11 meses de nuevo por el texto vigente que responde a la LO 8/2000 de reforma de la LO de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, publicada en el BOE n.º 307 de 23 de diciembre de 2000. En el año 2003 se produce otra reforma normativa, la LO 11/2003 de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana y violencia doméstica e integración social de los extranjeros en la que se puso como objetivo multiplicar las expulsiones penales que hasta entonces habían supuesto una pequeña proporción respecto a las expulsiones administrativas (FERNÁNDEZ, 2015:145). El 21 de noviembre de 2003, el BOE publica la quinta modificación de la LO 14/2003 de 20 de noviembre, de reforma de la LO 4/2000 modificada por la LO 8/2000. En esta reforma se abrió la posibilidad de que la policía tuviera acceso al padrón municipal.

³³ Hay que tener en cuenta también el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (artículos 123 a 130) y la Instrucción de 3 de agosto de 2005 sobre autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por arraigo laboral.

³⁴ Cabe decir, además, que las condiciones para que las personas inmigrantes se acojan a la regulación de autónomos son extremadamente lo que dificulta que estas se adhieran a este tipo de regulación laboral.

Para la cuestión que nos ocupa, la ley de extranjería supone la distinción explícita de las dos posibles situaciones administrativas de las personas extranjeras: la irregular y la regular (FERNÁNDEZ, 2015 Y ASENSI, 2004). Para aquellos casos de personas en situación irregular se despliega un dispositivo administrativo en el que se distinguen dos situaciones diferentes.

En el primer caso, la estancia irregular supone una infracción sancionable con expulsión (artículo 53.1). En resumen, la falta de consideración como trabajo merecedor de la protección de la regulación laboral del trabajo sexual condena a las trabajadoras sexuales extranjeras que no tienen otro tipo de fuente de ingresos o contrato de trabajo a una situación administrativa de irregularidad, lo que puede conllevar su expulsión.

El segundo caso es el de la persona que se prostituye y que además de encontrarse en situación irregular es víctima de tráfico de personas con finalidad de explotación sexual conforme a lo previsto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005. En estos casos, se aplicará el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería según el cual, si existe denuncia por parte de la víctima y colaboración con la justicia «no se incoará un expediente sancionador por infracción del artículo 53.1.a) y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiere incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas» (artículo 59 bis).

Adicionalmente, cuando esto ocurre, juntamente con el artículo 59 bis (o la llamada delación³⁵), opera la Ley Orgánica 19/1994, de 24 de diciembre, de Protección a los Testigos y Peritos en causas criminales³⁶.

Pese a la regulación para la protección de estas personas, en la práctica las mujeres víctimas de trata tienen miedo a ser expulsadas del país (de acuerdo con la Ley 4/2000) y por este motivo son reticentes a denunciar a sus explotadores (Plan Nacional contra la Trata 2010). Para abordar esta situación se han arbitrado diferentes mecanismos de protección. Pueden citarse en este sentido, por ejemplo, el Protocolo de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos de 28 de octubre de 2011, la Guía de Recursos Existentes para la Atención a Víctimas de Trata con Fines de Explotación Sexual de noviembre de 2014, y en términos más generales, la Ley 4/2015 de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima.

Pese a todas estas medidas persiste la vulnerabilidad de estas personas, puesto que con su declaración/colaboración se sitúan en una posición de riesgo por el mero hecho de declarar en un proceso penal, poniéndose en peligro a sí mismas y a sus seres más cercanos (DEFENSOR DEL PUEBLO 2016, 2012; MORENO, 1999:48).

La falta de regulación administrativo-laboral de la prostitución y la vinculación por parte de la Ley de Extranjería de la situación administrativa regular de las personas al hecho de poseer un contrato de trabajo, condenan a quienes ejercen la prostitución callejera a una situación de gran vulnerabilidad social y jurídica.

³⁵ Desarrollada por el artículo 117 del Reglamento de Extranjería de 2004 (García, 2007:156).

³⁶ Publicada en el BOE de 24 de diciembre de 1994.

4.3. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana

Como se anuncia en su preámbulo, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (de ahora en adelante LOPSC)³⁷ viene a responder a «las nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y la tranquilidad ciudadanas, los nuevos contenidos que las demandas sociales incluyen en este concepto, la imperiosa necesidad de actualización del régimen sancionador o la conveniencia de incorporar la jurisprudencia constitucional en esta materia». La LOPSC³⁸ ha incrementado la «acción preventiva» y la tipificación de las infracciones contra la seguridad ciudadana, incluyendo como tales nuevos comportamientos «peligrosos que puedan afectar la tranquilidad ciudadana» (PRESNO, 2015).

Para el tema que nos ocupa, por primera vez, se incluye la prostitución callejera como cuestión de seguridad ciudadana en una ley orgánica estatal sobre seguridad. Así, el artículo 36 LOPSC recoge como infracciones graves: “36.11. La solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen puedan generar riesgo para la seguridad vial.” Los agentes de la autoridad requerirán a las que personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la persistencia podría constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo.

De acuerdo con esta redacción, se multará al cliente que demande o acepte servicios sexuales retribuidos en el *espacio público o en los lugares accesibles a menores*. No se sanciona, sin embargo, a las personas que ofrezcan esos servicios, sino que se las requiere para que dejen de hacerlo. Con este precepto, parece que se adopta una perspectiva abolicionista en el plano administrativo sancionador.

Sin embargo, la persistencia en el ofrecimiento de servicios sexuales en los lugares indicados puede constituir una infracción grave de desobediencia o resistencia a la autoridad, de lo que se debe informar a las personas interesadas, tal y como establece el párrafo 6 del mismo artículo: «36.6. La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación». Las sanciones en el caso de las infracciones graves, se establece una

³⁷ Aprobada por el Pleno del Congreso con 181 votos a favor y 141 votos en contra. Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 3 de diciembre de 2014, n.º 105-4 y sustituyendo la anterior LO 1/1992, de 22 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, Publicada en el BOE, n.º 46, de 22 de febrero de 1992.

³⁸ Asociaciones como Andalucía Acoge, Asociación Apoyo, Asociación Solcom, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Coordinadora de Barrios, Fundación Enlace, Greenpeace, Ingenieros Sin Fronteras-Asturias, Plataforma del Tercer Sector, Red Acoge, Rights International Spain, Servicio Jesuita a Migrantes, Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española. Organizaciones de apoyo: Amnistía Internacional, Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo y Plataforma No Somos Delito redactaron un informe, «Análisis de la Ley Orgánica 4/20151, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana a los efectos de la posible vulneración de los artículos 1, 9.2, 10.1, 14, 15, 20, 21, 24 y 25 de la Constitución Española», en el que analizaban todas las vulneraciones de los derechos de las personas. Disponible en:

<<http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/3d3d492cacc2a6705ccec427f61dd51b86c0f94b.pdf>>.

gradación: «el grado mínimo comprenderá la multa de 301 a 10 400 euros; el grado medio de 10 401 a 20 200 euros y el grado máximo de 20 201 a 30 000 euros».

En resumen, de la lectura de esta regulación se desprende que se debe castigar en primera instancia al cliente y no a la prostituta. Pero no por ello se deja libre de multa a la persona que ejerce, ya que esta puede ser sancionada cuando «desobedezca o se resista» a los agentes de los cuerpos de seguridad y tal actitud no sea constitutiva de delito. Dicha desobediencia puede comportar multas comprendidas entre los 301 y los 30 000 euros, dependiendo de la gradación en la que se ubique, tal y como señala el artículo 33 de la LOPSC.

De acuerdo con todo lo anterior, parece que en un primer momento la regulación administrativa sancionadora se acoge a un modelo abolicionista. Sin embargo, la LOPSC recoge la posibilidad de sancionar a las personas que ejercen la prostitución por desobediencia a la autoridad cuando, a pesar de ser advertidas, persisten en el ofrecimiento de servicios sexuales. Con ello la LOPSC se acerca más bien a un prohibicionismo *soft* (VILLACAMPA, 2015:447).

Más allá del ámbito administrativo, cuando se ejerce resistencia o desobediencia grave se puede estar cometiendo un delito tipificado en el código penal (artículo 556 CP), castigado con penas de tres meses a un año de prisión o multa de seis a dieciocho meses. Por su parte, la resistencia grave o el acometimiento a agentes de la autoridad puede constituir un delito de atentado (art. 550 CP), castigado con penas de prisión de uno a cuatro años y multa de tres a seis meses.

Así, la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOSC) representa un modelo dual reglamentarista y abolicionista, pero además “esconde un modelo prohibicionista que, según como se interprete, podría, incluso, posibilitar el castigo penal de las personas que se prostituyen en la vía pública -en contraposición absoluta al modelo sueco que se ha extendido desde principios de este siglo a otros países de Europa y por el que aboga la reciente Resolución del Parlamento Europeo de 26 de febrero de 2014, sobre Explotación Sexual y Prostitución y su Impacto en la Igualdad de Género” (LLOBET, 2017:3).

La posibilidad de castigar penalmente la resistencia de las mujeres cuando, a pesar de las advertencias de los agentes de la autoridad persisten en el ofrecimiento de servicios sexuales, podría estar convirtiendo el prohibicionismo *soft* en una forma más dura, aunque indirecta, de prohibicionismo. Esta regulación puede tener relevancia práctica si tenemos en cuenta que para muchas personas la prostitución es su modo de obtener ingresos, por lo que difícilmente dejarán de ofrecer servicios sexuales. El tratamiento securitario de la prostitución callejera reflejado en la LOPSC se produce a la vez que el abandono de la prostitución como cuestión a gestionar desde las políticas sociales. En este sentido, la prostitución ya no es tanto un conjunto de situaciones que debieran ser abordadas desde la gobernanza política sino que pasa a ser cuestión de seguridad ciudadana de relevancia estatal cuando se produce en la calle. Con ello, la prostitución callejera se ha convertido en una de las «nuevas» problemáticas del Estado *securitario*.

4.4. Regulación autonómica catalana relevante

En la regulación autonómica catalana se distinguen dos leyes que determinan la situación de la prostitución en Cataluña: Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña y Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la

violencia machista.

El sistema de seguridad pública en Cataluña se regula en la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña³⁹ y se basa en los principios de cooperación, colaboración y auxilio mutuo entre las autoridades competentes. Es inherente a su esencia la cultura de corresponsabilidad mediante la cual «la Generalitat de Catalunya y los ayuntamientos, principalmente, como administraciones catalanas, desarrollan espacios como son las juntas locales de seguridad y las comisiones regionales de seguridad» (Preámbulo de la Ley 4/2003). Ambos espacios, Juntas Locales de Seguridad y Comisiones Regionales de Seguridad, sirven como órganos de planificación y coordinación y tienen por objetivo dotar a Cataluña de un marco flexible y participativo en los temas de seguridad. Para ello, se insta a los ayuntamientos, mediante los servicios municipales y especialmente las policías locales, a diseñar y planificar las políticas locales de seguridad.

El 24 de abril de 2008 se aprobó la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. En el artículo 67 de esta ley se recogen las «acciones de los poderes públicos en situaciones específicas de prostitución mediante programas específicos». En primer lugar, se garantiza el acceso de las mujeres que ejercen la prostitución a los servicios y recursos tanto para la prevención como para la erradicación de las distintas formas de violencia machista que aborda la ley. En segundo lugar, se establece la obligación de que el Gobierno catalán desarrolle las estructuras y los mecanismos adecuados para atender a las mujeres afectadas por el tráfico y la explotación sexual. Esta regulación supone entender la prostitución como una forma más de violencia machista contra la mujer⁴⁰.

Como se afirma en el preámbulo, la Ley 5/2008 busca avanzar en las garantías respecto a los derechos de las mujeres y reconoce la labor histórica del tercer sector, en colaboración con el ámbito municipal, en el abordaje de la prostitución⁴¹.

En definitiva, las dos aportaciones de esta ley son, en lo que nos interesa, la incorporación de la prostitución como un elemento de violencia machista y el establecimiento de programas específicos destinados a las personas que ejercen la prostitución⁴².

4.5. La Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona

El reparto competencial derivado de la Constitución Española en el artículo 149.1.18.º atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas; estas competencias se plasmaron en primer lugar en la Ley 7/1985, de

³⁹ DOGC n.º 3865, de 15 de abril de 2003.

⁴⁰ Frente, por ejemplo, a la concepción más restrictiva recogida en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, publicada en el BOE n.º 313, de 29 de diciembre de 2004.

⁴¹ A destacar en la ciudad de Barcelona: la agencia ABITS, El lloc de la dona, Sicar, Apip-Acam y Creu Roja.

⁴² Esto supone una diferencia notable respecto a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)⁴³, modificada mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (MMGL)⁴⁴. Esta última atribuye a los entes locales, en el Título XI (arts. 139 a 141), la competencia para «la tipificación de las infracciones en determinadas materias con el fin de satisfacer los requisitos del artículo 25.1 de la Constitución en materia sancionadora y también en los relativos a la prostitución». En desarrollo de esta competencia numerosos municipios españoles han aprobado normativas para la regulación de la convivencia en los espacios públicos⁴⁵, las llamadas Ordenanzas del Civismo, Cívicas o de Convivencia.

En este apartado expondré la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público⁴⁶ de la ciudad de Barcelona, destacando la regulación clave respecto de nuestro objeto de estudio y señalando los problemas que plantea.

Barcelona no posee una medida específica para la gestión de la prostitución, sino que se ha servido de una ordenanza administrativa que impulsó el gobierno socialista de la ciudad, que regula el uso del espacio público, el civismo y la convivencia ciudadana: la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona (de ahora en adelante, OMC), aprobada el 23 de diciembre de 2005 y que entró en vigor el 25 de enero de 2006⁴⁷. Desde su creación, este texto no ha estado libre de polémica ya ha generado encuentros y desencuentros entre algunos de los partidos políticos del consistorio.

Para el caso que nos ocupa, desde la creación de esta ordenanza se distinguen dos momentos importantes. El primero, en el año 2012⁴⁸ bajo el mandato de CiU en el que se produjo un endurecimiento de la regulación de las conductas de ofrecimiento, aceptación y prestación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público (artículo 39). El segundo, en el año 2015 bajo el mandato de Barcelona en común, se produce una situación anómala, puesto que a pesar de los esfuerzos por el nuevo gobierno de la ciudad por derogar el texto de la OMC y no conseguirlo, bajo este mandato se consolida el “no sancionar el ofrecimiento sexual” por los preceptos de la OMC.

A pesar de estas dos modificaciones, analizaremos el texto en cuestión. Así, en la Exposición de Motivos de la OMC se exponen las ideas de fondo alrededor de las cuales se regula la prostitución callejera y que muestro en la figura 2.

⁴³ Desarrolla un título competencial en virtud del cual «se establece la posibilidad de que los ayuntamientos, para la adecuada ordenación de las relaciones sociales de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, en defecto de normativa sectorial específica, puedan establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones», cumpliendo la reserva legal del mandato de tipificación y dando respuesta completa al artículo 25.1 de la Constitución Española.

⁴⁴ Publicado en el BOE, 17 de diciembre de 2003.

⁴⁵ Para ampliar información ver; PEMAN GAVÍN (2010).

⁴⁶ De libre consulta en la página web del mismo Ayuntamiento:

<https://w110.bcn.cat/fitxers/ajuntament/consolidadescat/convivencia.429.pdf>.

Ordenanza reguladora del procedimiento sancionador, de 26 de marzo de 2010. Modificación de 29 de abril de 2011. Modificación de 25 de julio de 2012.

⁴⁷ Publicada en el BOPB Annex I, de 24 de enero de 2006.

⁴⁸ Publicada en el BOPB de 16 de agosto de 2012.

Principales ideas de la exposición de motivos de la OMC

1. Mantener la convivencia en el espacio público
2. Evitar problemas de vialidad en lugares de tránsito público
3. Preservar a los menores de la exhibición de estas prácticas de oferta y demanda
4. Prevenir la explotación de determinados colectivos

Fuente: elaboración propia a partir de la OMC

Entre estos objetivos distinguimos dos niveles, el primero tiene relación con la protección de la coexistencia o convivencia en el espacio público (objetivos 1, 2); mientras que en el segundo hay una clara referencia a la protección del menor, y a la evitación de la explotación de determinados colectivos (objetivos 3, 4).

La prostitución callejera, al ejercerse en la vía pública, se ha considerado en la OMC en el Capítulo V, Sección II: Uso del espacio público para la oferta y demanda de servicios sexuales, en concreto, en los artículos 39, 40 y 41.

Las conductas relacionadas con la prostitución callejera se regulan en el artículo 39 OMC. En el mismo «se prohíbe ofrecer o aceptar, prestar servicios sexuales retribuidos en el espacio público» (art. 39.1 OMC), especialmente se sancionará «la solicitud, demanda y negociación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público por parte de los clientes potenciales» (art. 39.2 OMC) y también «toda conducta realizada en el espacio público que favorezca y promueva el consumo de prostitución u otras formas de explotación sexual, considerando entre ellas las conductas consistentes en acercar los clientes» (art. 39.3 OMC). Estas actividades están especialmente prohibidas «cuando se realicen en espacios situados a menos de doscientos metros de distancia de centros docentes o educativos en los que se imparten enseñanzas del régimen general del sistema educativo» (art. 39.4 OMC).

En el quinto apartado de la OMC se prohíbe con más firmeza si cabe y con la misma expresión «especialmente prohibido» mantener relaciones sexuales en el espacio público cuando media una retribución. Llama la atención que solo es infracción para la OMC si se produce un intercambio comercial (dinero por servicio), quedando fuera de la normativa las relaciones sexuales que se produzcan en el espacio público sin retribución alguna. Así, de la normativa «se desprende que la verdadera intención de la norma es evitar la visibilidad de la prostitución» (ARELLA, VARTABEDIAN, 2009:86).

Las sanciones recogidas en la OMC se clasifican en tres grados: leves, graves y muy graves (art. 40 OMC). Se sancionan con una multa leve todas aquellas conductas tipificadas en el 39.1, de modo que el ofrecimiento y la aceptación de servicios sexuales pueden conllevar multas de 100 a 300 euros (art. 40.1 OMC). Ello se agrava cuando la conducta sucede a menos de 200 metros de un centro docente o educativo, de modo que las multas pueden ascender desde los 300 a los 750 euros (art. 40.1 OMC).

Cuando son los «clientes potenciales» los que demandan, solicitan y negocian los servicios sexuales, las conductas se consideran graves, alcanzando multas entre 1000 y 1200 euros, agravándose de nuevo cuando esto sucede cerca de centros educativos con multas que oscilan entre los 1200 y los 1500 euros (art. 40.2 OMC).

Esta regulación evidencia que el Ayuntamiento de Barcelona, pretende perseguir con más dureza al cliente que a la persona que ofrece servicios sexuales. Pero además impone la misma medida sancionadora al que consume (cliente), y al que favorece o promueve (rufián o proxeneta), y por lo tanto obtiene lucro de ella, sea o no bajo condiciones de explotación sexual. Mantener relaciones sexuales mediante retribución en el espacio público puede ser sancionado como infracción muy grave con una multa que puede oscilar entre los 1500 y los 3000 euros.

De acuerdo con esta regulación, aunque la normativa declara querer evitar la explotación sexual de las personas, pareciera más grave apropiarse del espacio público que adueñarse de una persona y explotarla sexualmente en beneficio propio.

Como hemos visto, esta normativa está en consonancia con la LOPSC⁴⁹ que también se ha olvidado de las figuras satélites que se encuentran con más o menos incidencia en la prostitución callejera, como pueden ser el rufián o proxeneta y la tercería locativa.

En otra dirección, en el artículo 41 de la OMC se contempla un Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual orientado a las personas que ejercen la prostitución y quieran abandonarla.

Artículo 41:

1. El Ayuntamiento de Barcelona, a través de los servicios sociales competentes, prestará información y ayuda a todas aquellas personas que ejerzan el trabajo sexual en la ciudad y quieran abandonar su ejercicio.
2. Los servicios municipales competentes, con el auxilio de los agentes de la autoridad, en su caso, informarán, a todas las personas que ofrecen servicios sexuales retribuidos en espacios públicos, de las dependencias municipales y de los centros de atención institucional o de carácter privado (asociaciones, ONG, etc.) a los que podrán acudir para recibir el apoyo que sea necesario para abandonar estas prácticas.
3. El Ayuntamiento de Barcelona aprobará un Plan para el abordaje integral del trabajo sexual, a fin de evitar que el ofrecimiento de servicios sexuales en la vía pública afecte a la convivencia ciudadana y pueda atender a las personas que realicen estas actividades.
4. El Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual coordinará todas las actuaciones de servicios a las personas que realizan esta actividad en el espacio urbano, y en este sentido recogerá:
 - a) Colaborar y establecer convenios con entidades que trabajen con estos colectivos.
 - b) Informar sobre los servicios públicos disponibles y muy especialmente los servicios a las personas: servicios sociales, servicios educativos y servicios sanitarios.
 - c) Informar de los derechos fundamentales de estas personas.
 - d) Colaborar con las entidades referentes a esta materia para ofrecer nueva formación a las personas que integran este colectivo.
 - e) Informar y ofrecer los recursos laborales disponibles desde la Administración o en colaboración con las entidades referentes en la materia.

⁴⁹ Véase apartado LOPSC de este trabajo.

5. El Ayuntamiento de Barcelona podrá crear, en el marco del Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual, una Agencia con el fin de afrontar el fenómeno en la ciudad.

6. El Ayuntamiento de Barcelona colaborará intensamente en la persecución y represión de las conductas atentatorias contra la libertad e indemnidad sexual de las personas que puedan cometerse en el espacio público, en especial, las actividades de proxenetismo o cualquier otra forma de explotación sexual, y, muy especialmente, en lo que a los menores se refiere.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente, el 28 de abril de 2006, el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona aprobó dicho plan bajo el paraguas de ABITS. Se reconoce este plan como el primer servicio público municipal que atiende a las personas que ejercen la prostitución específicamente en la calle dotándolas de servicios sanitarios y recursos sociales.

Se colige en un primer momento que las instituciones barcelonesas son conscientes de que hay una realidad prostitucional callejera que no se debe abordar desde una perspectiva únicamente punitiva, y que se precisa de otro tipo de intervención orientada a la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales para las personas que ejercen la prostitución. Como se verá más adelante, esta doble perspectiva plantea ambivalencias en la gestión del fenómeno en la ciudad.

Con la reforma operada en la OMC en el año 2012, como ya hemos señalado anteriormente, el Ayuntamiento de Barcelona endureció mediante acuerdo del Consejo Plenario de 25 de julio⁵⁰ las acciones previstas en la ordenanza por demandar, ofrecer o negociar servicios sexuales a cambio de un precio. Adicionalmente, la reforma eliminó el aviso previo a la sanción por parte de la Guardia Urbana a las personas que ejercen la prostitución. Parece ser que la lógica que encierra este aumento sancionador tiene que ver con la idea de desplazar la prostitución a lugares menos visibles, cuestión clave en la gestión local del fenómeno. Esta última modificación ha supuesto un giro importante por parte del consistorio barcelonés. Con ella, se posiciona en el plano del prohibicionismo. Para algunas autoras, la posición del consistorio refleja un prohibicionismo radical (POYATOS, 2009:34) y para otras un prohibicionismo suave (VILLACAMPA, 2015).

A diferencia del abolicionismo, que entiende la prostitución como un acto de violencia de género y busca su abolición *en beneficio de las propias prostitutas-víctimas*, el prohibicionismo reflejado en la OMC y otras ordenanzas españolas parece buscar defender a la sociedad frente al ejercicio público de la prostitución (GARCÍA RETORTILLO, 2008). De esta manera, la actividad sancionadora parece tener por objetivo defender el bienestar y la tranquilidad de la comunidad. Mientras que para otros esta regulación lo único que hace es tomar medidas represivas en aras de la convivencia (FERNÁNDEZ, 2014; SILVEIRA, 2006), subrayando asimetrías entre ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda (JIMÉNEZ ASENSIO, 2005:59). En suma, esta normativa municipal se ha convertido en el discurso del orden en las calles (VARTABEDIAN, 2014:85).

A partir del año 2015, con la entrada de Ada Colau en la alcaldía de Barcelona, pese a la vigencia del texto de la OMC, se produce un giro respecto al alcalde anterior, Xavier Trias, en materia de prostitución callejera, pues se consolida el “no sancionar el ofrecimiento sexual como una práctica

⁵⁰ Este acuerdo se aprobó con votos a favor del Partido Popular y de Convergència i Unió, y entró en vigor el 18 de agosto de 2012.

consolidada en Barcelona”⁵¹, puesto que desde el nuevo consistorio se apuesta políticamente por dotar de un marco regulatorio distinto y abogando por un espacio público que no atente conflicto contra el derecho de todos sus habitantes a la ciudad (LEFEBVRE, 1978), e intentando dejar de lado una persecución punitiva especial para ciertos colectivos (DÍEZ RIPOLLÉS, 2015; MAQUEDA ABREU, 2015; SALES, 2013; WACQUANT, 2007; BRANDÁRIZ, 2004; BAUMAN, 2001), entre ellos las prostitutas callejeras. Ante esta situación, uno de los campos de batalla del nuevo gobierno ha sido la reforma de la OMC, sin embargo, tal y como recoge el diario La Vanguardia se afirmó que la reforma "está en un punto muerto pues nos está resultando muy difícil encontrar alianzas para poderla sacar adelante".⁵²

Ahora bien, este nuevo escenario desarrollado desde el consistorio barcelonés choca frontalmente con la aplicación de LOPSC en la ciudad de Barcelona, puesto que tal y como se recoge en los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior, para el año 2016, en Barcelona se multó por el artículo 36.20 aunque si bien es cierto, no se registra de manera desagregada el número total de las multas interpuestas por la solicitud, demanda y negociación de los servicios sexuales retribuidos en el espacio público.

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo he hecho un breve y selectivo repaso de la regulación jurídica en materia de prostitución con el objetivo de determinar la situación en la que se encuentra el fenómeno actualmente.

He expuesto como las disposiciones que emanan de los organismos internacionales adoptan de forma mayoritaria una perspectiva abolicionista que equipara la prostitución con el tráfico de personas con finalidad de explotación sexual. Con ello, se desencadena cierta confusión entre dos realidades, que pese a que pueden tener puntos de conexión, no son equivalentes en ningún caso, asumiéndose «que toda prostitución es forzada y que todas las prostitutas necesitan de la ayuda de la intervención estatal incluso contra su voluntad» (PHETERSON, 1996:23).

Esta «confusión de etiquetas» (MAQUEDA ABREU, 2009) también se traslada a la realidad española, puesto que bajo el nombre de la misma actividad se equipara la prostitución con la trata y con la explotación sexual.

Esta confusión intencionada dificulta que la prostitución (el trabajo sexual) sea reconocida como una actividad laboral y se considera, siempre, que la persona que la ejerce es una víctima, dejando sin espacio el reconocimiento de las voluntades de las personas que se quieren dedicar a ello, situación que se complica todavía más cuando esta persona es extranjera (MAQUEDA ABREU, 2009; JULIANO, 2005, 2004, 2002; MESTRE I MESTRE, 2005, 2004; OSBORNE, 2004). Existe, así, un total desconocimiento de la legitimidad del consentimiento⁵³ prestado por las mujeres que se

⁵¹ La Vanguardia, 9 de enero de 2017.

⁵² La Vanguardia, 8 de mayo de 2018.

⁵³ Sobre la relevancia y complejidad del consentimiento en este ámbito ver: ARELLA, FERNÁNDEZ, NICOLÁS, VARTABEDIAN, BRIZ, GARIZÁBAL 2007.

prostituyen y el dogma que afirma que la prostitución voluntaria no existe (MAQUEDA ABREU, 2009:47). ¿Se debe seguir considerando prostitución cuando esta actividad se ejerce bajo condiciones de explotación sexual? ¿Seguimos hablando de prostitución o de cuestiones que van más allá de la compraventa de servicios sexuales? (POYATOS, 2009; MAQUEDA ABREU, 2009). En cualquier caso, en el plano internacional no existen opciones para distinguir conceptualmente entre la prostitución (voluntaria) y las situaciones en que las personas son migrantes y ejercen bajo condiciones de explotación y coacción sexual.

En España la prostitución está en una situación anómala y no existe una política clara sobre cuál debe ser el estatus normativo de esta actividad (VILLACAMPA, TORRES, 2013:1). Por un lado no está reconocida, y por lo tanto protegida, como actividad laboral, pero por otro lado tampoco es ilegal en sí misma.

La falta de reconocimiento legal de la actividad laboral de las prostitutas provoca que este colectivo se encuentre en una posición de desventaja social. Es responsabilidad del Estado social corregir el desequilibrio que padecen estos colectivos garantizando los derechos y libertades como con el resto de ciudadanos (MESTRE Y LÓPEZ, 2006:33).

Ante esta situación se dan respuestas con medidas regulatorias que provienen de diversos ámbitos jurídicos y pertenecen a los distintos niveles de distribución del poder político en España – estatal, autonómico y local –, y de la actual distribución de competencias en esta materia. Por ello, como se ha visto en este trabajo, las disposiciones normativas que afectan (pero no regulan directamente el ejercicio de) la prostitución callejera pertenecen a normas de distintos ámbitos; esta falta de regulación directa, más allá del ámbito sancionador penal y administrativo, acaba obligando a los ayuntamientos a regular el fenómeno *en sustitución*. Esto resulta en la ausencia de una posición clara sobre la materia.

Así, se incluye la prostitución como un problema de seguridad ciudadana a nivel estatal (LOPSC); en cambio a nivel autonómico catalán, se concibe la prostitución como una problemática vinculada a la violencia machista (L5/2003) y a nivel municipal, a partir del año 2006, se sitúa en el plano de la convivencia en el espacio público (OMC) a pesar de los vaivenes políticos que se puedan dar en el consistorio barcelonés. A pesar de las menciones tanto en la Ley catalana para la erradicación de la violencia machista como en la OMC para la necesidad de garantizar el acceso a servicios y la atención a las personas que ejercen la prostitución callejera, ésta se sitúa claramente en el ámbito de la seguridad y la microcriminalidad urbana y no en el de los derechos de las personas (AGUSTINA, 2014:156).

Esta situación ha generado una hipertrofia del marco sancionador y a la vez ha debilitado las garantías jurídicas de las personas que ejercen la prostitución en la calle (OLIVER ET AL., 2015:247), porque bajo un aparente abolicionismo, se esconde un prohibicionismo *soft* que sanciona al colectivo y que puede llegar a convertirse en un prohibicionismo absoluto.

La OMC no deja de ser un instrumento que consolida un *modelo de civismo selectivo* que confirma que, más que preocuparse por las víctimas que sufren explotación sexual, los ayuntamientos se acaban preocupando de proteger a la sociedad de la prostitución basándose en la defensa del

bienestar y el orden público, manteniendo espacios de seguridad en un ámbito municipal (Villacampa, 2015:416). Para MAQUEDA ABREU (2015) y WEITZER (2004), estos instrumentos son herramientas perfectas para la criminalización de la prostitución callejera y de otros colectivos marginados (mendicidad) que también ocupan el espacio público. Estas medidas de mantenimiento de normas socioespaciales perpetúan las geografías de la excepción (HUBBARD, MATTHEWS, SCOULAR, 2008:2), creando a su vez, «los enemigos adecuados» (WACQUANT, 2012). Con estos preceptos se definen los comportamientos «normales» que se pueden desarrollar en el espacio público y a su vez, se esconden amalgamas de conflictos importantes que eluden debates sociales de gran envergadura (OLIVER, MARTÍN, MAROTO, DOMÍNGUEZ, 2015:246).

Hasta el año 2015, se da una respuesta a la prostitución cuando esta se da en el espacio público, mediante las normas que regulan (en términos usados por nuestras leyes) la convivencia y el uso del espacio público. Sin embargo, no existen respuestas de gobernanza del fenómeno cuando este es invisible, es decir, cuando se produce en los lugares que los ciudadanos respetables no alcanzamos a ver (VALVERDE, 2006:18). Parece existir, de este modo, cierta hipocresía al respecto: se persigue el ejercicio de la prostitución más visible realizando una política persecutoria y criminalizadora (con el fin utópico de erradicarla) hacia las prostitutas que sí ocupan nuestras calles (SAGAR, JONES, 2012:15) y sin embargo se tolera cuando se ejerce en los lugares que no se ven. Aunque si bien es cierto, que, en Barcelona, bajo el mandato de la alcaldesa Ada Colau se ha producido un cambio respecto a gobiernos anteriores con un intento de gobernar la prostitución voluntaria dotándola de un marco normativo, y aunque esta iniciativa de cambio ha sido imposible de desarrollar, sí que se ha pactado, por mandato del gobierno municipal, la eliminación de las multas por el texto de la OMC. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del consistorio, se sigue multando a la prostitución callejera en la ciudad vía el artículo 36.20 de la LOPSC, hecho que provoca un desplazamiento sancionador draconiano, porque se considera la actividad como una infracción grave y que ante la negativa de identificarse ante el requerimiento de la autoridad pueden incurrir en multas que oscilan entre los 301 a los 30 000 euros, pero además abre la puerta al castigo penal de las personas que se prostituyen en zonas de tránsito público.

Estará por ver qué futuro se le dibujará a la actividad con el próximo gobierno electo municipal, si es que se produce algún cambio.

En definitiva, en este artículo se ha expuesto la enrevesada panorámica española sobre la regulación jurídica de la prostitución callejera mostrando, como hasta a día de hoy, se ha desarrollado una mezcla entre la política del avestruz (PONS, 2014:41) y un sálvese quien pueda, puesto que todavía hoy sigue siendo una actividad insegura para las personas que se prostituyen (LLOBET, 2017) y sobretodo si lo hacen en la calle.

6. Bibliografía

- Rafael ALCAIDE (2001), "El higienismo y la prostitución en la ciudad de Barcelona a finales del siglo xix". En Q. BONASTRA (coord.), *Modelar para gobernar: el control de la población y el territorio en Europa y Canadá, una perspectiva histórica* (pp. 275-290), Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Celeste ARELLA, Cristina FERNÁNDEZ BESSA, Gemma NICOLÁS y Julieta VARTABEDIAN, J. (2004), *Una aproximación a la vulneración de los derechos humanos de las trabajadoras sexuales en la ciudad de Barcelona*, Barcelona: Universitat de Barcelona, Observatori del Sistema Penal i els drets humans.
- Kathleen BARRY (1984), *Female sexual slavery*, Nueva York: New York University Press.
- Elizabeth BERNSTEIN (2012), "Carceral politics as gender justice? The Traffic in women and neoliberal circuits of crime, sex, and rights", *Theory and Society*, 41(3), 233-259.
- Jose Angé debate BRANDÁRIZ GARCÍA (2004), *Itinerarios de evolución del sistema penal como mecanismo de control social en las sociedades contemporáneas*, La Coruña editorial: Globalización, 1-44.
- Zygmunt BAUMAN (2001), *Community: seeking safety in an insecure world*, Cambridge: Polity Press.
- Diego CÁMARA DEL PORTILLO (2004), "Privatización del orden público", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 7, 1-35.
- María Viviana CARUSO (2006), *Nuevas perspectivas sobre los delitos contra la libertad sexual*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Eva CERMEÑO y Anda DE MIGUEL ÁLVAREZ (2011), Los inicios de la lucha feminista contra la prostitución: políticas de redefinición y políticas activistas en el sufragio inglés, *Cuadernos de investigación histórica*, 35, 315-334.
- Alain CORBIN (1990), [1978]. *Woman for hire: Prostitution and sexuality in France after 1850*, Cambridge: Harvard University Press.
- Isabel CROWHURST (2012), "Approaches to the regulation and governance of prostitution in contemporary Italy", *Sexuality Research and Social Policy*, 9(3), 223-232.
- Miriam CUGAT MAURI (2010), "La trata de seres humanos: la universalización del tráfico de personas y su disociación de las conductas infractoras de la política migratoria (arts. 177 bis, 313 y 318 bis)", en (QUINTERO OLIVARES, G. Dir.), *La Reforma Penal de 2010: análisis y comentarios*. 2010.
- Eugenio CUELLO CALÓN (1978), *Comentarios al Código Penal: parte especial*. Barcelona: Bosch
- José Luis DÍEZ RIPOLLÉS (2015), "El control de espacios públicos como técnica de exclusión social. Algunos contrastes regionales", *Revista Española de Investigación Criminológica*, 12, 1-28.
- Jo DOEZEMA (2004), "A Rights-Based Approach to Trafficking: GAATW", *Alliance News*, 22, 15-22.
- Alessandro Di GIORGI (2005), *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad del control*. Barcelona: Virus.
- Andrea Di NICOLA ORFANO, Andrea CAUDURO, I. y CONCI, N. (2005), *Prostitution and human trafficking: Focus on clients*, Nueva York: Springer.

Josefina GARCÍA y Alicia RODRÍGUEZ (2015), *Política criminal y derechos humanos*, Madrid: Fundación Areces.

Cristina FERNÁNDEZ BESSA (2015), *Anàlisi criminològica de la detenció, internament i expulsió dels immigrants en el context espanyol*, Universitat de Barcelona, Barcelona, [tesis doctoral].

Katja FRANKO AAS. y Mary BOSWORTH (2013), *The Borders of punishment: migration, citizenship, and social exclusion*, Oxford: United Kingdom OUP.

David GARLAND (2004), *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa.

Silvia GAY HERRERO (2007), "Fórmulas jurídicas reconocedoras de los derechos profesionales de las trabajadoras sexuales", En R. Serra Cristóbal (coord.), *Prostitución y trata* (pp. 117-156). Valencia: Tirant lo Blanc.

Jean Louis GUEREÑA (2003), *La Prostitución en la España contemporánea*, Madrid: Marcial Pons.

Daniela HEIM (2006), "La prostitución a debate: el abolicionismo desde la perspectiva de la defensa de los derechos de las trabajadoras sexuales", *Nueva doctrina penal*, 2, 441-467.

Daniela HEIM, Núria MONFORT (2004), *Prostitució i Polítiques Públiques: Anàlisi i Perspectives d' un conflicte històric. Especial referència a la Situació en els Països Baixos i Suècia*, Informe de investigació, Programa de Becas y ayudas económicas a la investigación en materia policial y de seguridad ciudadana de la «Escola de Policia de Catalunya» del año 2003.

Phil HUBBARD, Roger MATTHEWS y Jane SCOLAR (2008), "Regulating sex work in the EU: prostitute women and the new spaces of exclusión", *Gender, Place & Culture*, 15(2), 137-152.

Sheila JEFFREYS (1997), *The idea of prostitution*, Melbourne: Spinfex Press.

Kamala KEMPADOO (2005), "Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres", *Cadernos Pagu*, 25, 55-78.

Dolores JULIANO (2004), *Excluidas y marginales: una aproximación antropológica*, Madrid: Cátedra.

Dolores JULIANO (2007), "El pánico moral", *Estudios de derecho judicial*, (131), 41-54.

Marcela LAGARDE y Amelia VALCÁRCEL (coords.) (2011), *Feminismo, género e igualdad*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.

Murray LEE (1996), "Governance and Criminality: The 1995 New South Wales Election Campaign and Law and Order", *Current Issues in Criminal Justice*, 8(2), 152-162.

Henry LEFEBVRE (1978), [1968]. *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península.

Mariona LLOBET (2017), ¿Prostitución?: ni sí ni no, sino todo lo contrario. Sesgos empíricos, contradicciones de lege lata y desaciertos de lege ferenda, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC 19-19.

Ana María LÓPEZ SALA (2012), The political design of migration control in Southern Europe. En C. GORTÁZAR, C. PARRA, B. SEGAERT y C. TIMMERMAN (dirs.), *European Migration and Asylum Policies: Coherent or Contradiction* (pp. 209-223), Bruselas: Bruylant.

Magdalena LÓPEZ PRECIOSO y Ruth MESTRE I MESTRE (2006), *Trabajo sexual: reconocer derechos*, Valencia: La Burbuja.

Catharine MACKINNON (1989), *Toward a feminist theory of the State*, Cambridge: Harvard University Press.

María Luisa MAQUEDA ABREU (2009), *Prostitución, feminismos y derecho penal*, Granada: Comares.

– (2012). “Cuando el discurso de la vulnerabilidad se convierte en un discurso ideológico (A propósito de las «víctimas» de la prostitución y el tráfico sexual de mujeres”, En I. García Alfaraz, L. M. Díaz Cortés y F. Pérez Álvarez (coords.), *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea* (pp. 449-463), Valencia: Tirant lo Blanch.

– (2015). “La criminalización del espacio público: el imparable ascenso de las «clases peligrosas»”, *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 17(12), 1-56.

Juan Antonio MARTOS NÚÑEZ (2012), El delito de trata de seres humanos: análisis del artículo 177 bis del Código penal. *Estudios Penales y Criminológicos* [en línea]. , vol. 32, no. 0 [consultado: 2 agosto 2018].

Carmen MENESES (DIR), Eva RUBIO GUZMÁN, Jesús LABRADOR FERNÁNDEZ, Ana GONZÁLEZ HUESCA, y Belén CHARRO BAENA (2003), *Perfil de la prostitución callejera: Análisis de una muestra de personas atendidas por APRAMP*, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas

Ruth MESTRE I MESTRE (2004), *Las caras de la prostitución en el Estado Español: entre La Ley de Extranjería y el Código Penal en Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el siglo xxi*, Bellaterra: Mezzadra.

(2005a). “Hilando fino: migraciones autónomas de mujeres para trabajar en la industria del sexo”. En M. A. Hernández Pedreño y A. Pedreño Cánovas (coords.), *La condición inmigrante: exploraciones e investigaciones desde la región* (pp. 313-326), Murcia: Universidad de Murcia.

(2005b). “Trabajadoras de cuidado. Las mujeres de extranjería”. En F. Checa y Olmo (coord.): *Mujeres en el camino: el fenómeno de la migración femenina en España* (pp. 139-168), Barcelona: Icaria.

Gemma NICOLÁS LAZO (2007), *Reglamentación de la prostitución en el Estado español: Genealogía jurídico-feminista de los discursos sobre prostitución y sexualidad* (tesis doctoral). Universidad de Barcelona.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, dir por LIN LEAN LIM (1998), *The Sex Sector: The economic and social bases of prostitution in Southeast Asia*, Ginebra.

Patricia OLALLA (2015), “Delitos relativos a la prostitución y a su relación con la trata de seres humanos”. Fiscal Adscrita al Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería.

Francisco OLIVA BLÁZQUEZ (2015), “Prostitución e ilegalidad contractual: Una reflexión clave contemporánea”. *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, (17), 18-38.

Pedro OLIVER, Óscar Jose MARTÍN GARCÍA, Manuel MAROTO y Antonio DOMÍNGUEZ, A. (2015), “Ciudades de excepción: burorepresión e infrapenalidad en el estado de seguridad”. En S. GARCÍA Y D. ÁVILA (coords.), *Enclaves de riesgo. Gobierno neoliberal, desigualdad y control social* (pp. 229-250), Madrid: Traficantes de Sueños.

Raquel OSBORNE (2004), *Trabajador@s del sexo: derechos, migraciones y tráfico en el siglo xxi*, Barcelona: Bellaterra.

Laura OSO (1998), "Migración, género y hogares transnacionales", En J. GARCÍA ROCA Y J. LOCOMBA (coords.), *La inmigración en la sociedad española: una radiografía multidisciplinar* (pp. 561-586), Barcelona: Bellaterra.

-(2000), "Estrategias migratorias de las mujeres ecuatorianas y colombianas en situación irregular: servicio doméstico y prostitución en Galicia, Madrid y Pamplona", II Congreso de la Inmigración en España, Madrid.

y Marcela ULLOA JIMÉNEZ (2001), "Tráfico e inmigración femenina desde la voz de las mujeres inmigrantes", En E. BONELLI JÁUDENES y M. ULLOA JIMÉNEZ (coords.), *Tráfico e inmigración de mujeres en España colombianas y ecuatorianas en los servicios domésticos y sexuales* (pp. 65-118), Madrid: ACSUR-Las Segovias.

Joyce OUTSHOORN (2004), *The politics of prostitution: women's movements, Democratic States, and the Globalisation of Sex Commerce*, Cambridge: Cambridge University Press.

(2005), "The political debates on prostitution and trafficking of women", *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(1), 141-155.

Carole PATEMAN (1988), *The sexual contract*, California: Stanford University.

PEIXOTO, S. (2012), "Análisis crítico de las perspectivas y recursos para la trata de personas con fines de explotación sexual en Barcelona", *Perfèria*, 17(1), 1-29.

Juan María PEMÁN GAVÍN (2007), "El debate sobre la legalización de la prostitución en España", *Revista Española de Derecho Administrativo*, (136), 683-726.

Juan María PEMÁN GAVÍN (2010), "La política del civismo en los ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 36, 11-52.

Esther POMARES CINTAS (2011), "El delito de trata de seres humanos con finalidad de explotación laboral", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 13-15.

Ignasi PONS (1993), *La cara oculta de la luna. Condiciones de vida de las prostitutas en Asturias*, Universitat de Barcelona, Barcelona, [tesis doctoral].

Gloria POYATOS MATAS (2009), *La prostitución como trabajo autónomo*, Barcelona: Bosch.

Miguel Ángel PRESNO (2015), "La contrarrevolución preventiva emprendida por el derecho penal y administrativo para hacer frente a los cimientos de protesta y desobediencia civil", En M. L. Cuerda (coord.), *Protección jurídica del orden público, la paz pública y la seguridad ciudadana*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Ricard RETORTILLO GRACIA (2008), "Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona", *Estudios QDL, Fundación y Democracia Local*, (17), 99-133.

Natalia RIBAS MATEOS, Elisabeth ALMEDA y Encarna BODELÓN (2005), *Rastreando lo invisible: mujeres extranjeras en las cárceles*, Rubí: Anthropos.

José LÓPEZ RIOPIEDRE (2010), *Inmigración colombiana y brasileña y prostitución femenina en la ciudad de Lugo: historias de vida de mujeres que ejercen la prostitución en pisos de contactos*. Departamento de Sociología I. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología UNED, [Tesis doctoral].

Aurora RIVIÈRE GOMEZ (1994), *Caídas, miserables, degeneradas. Estudio de la prostitución en el siglo xix*, Madrid: Horas y horas.

Ramón RAGUÉS (2012), "Los delitos contra la libertad y la indemnidad sexuales: otra vuelta de tuerca". En N. Pastor Muños (coord.) y J. M. Silva Sánchez (dir.), *El nuevo Código Penal: comentarios a la reforma* (pp. 281-300), Madrid: La Ley

Mercedes RIVAS ARJONA (2013), "La II República española y prostitución: el camino hacia la aprobación del Decreto abolicionista", *Arenal*, 20(2), 345-368.

Pablo RÓDENAS UTRAY (2008), "Qué hacer con la prostitución. Un Acercamiento Poli(é)tico desde una perspectiva autonomista", *Página Abierta*, 190, 10-17.

Julia ROPERO, (2012), "Paradojas e hipocresías: confusiones y paradojas en la comprensión del problema de la prostitución", *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 25, 87-109.

Tracey SAGAR y Deborah JONES (2013), "Priorities for the minority? Street-based sex work and partnerships and communities together (PACT)", *Criminology and Criminal Justice* 13(4), 431-445.

Albert SALES (2013), *El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad*, Barcelona: Icària.

Rosario SERRA CRISTÓBAL (COORD). (2007), *Prostitución y trata. Marco jurídico y régimen de derechos*. Valencia, Tirant lo Blanch.

Marina SUBIRATS (2006), *Civisme per la convivència un debat obert*, Barcelona: Icària.

José Luís SOLANA (2007), "Movimientos migratorios, trabajadoras inmigrantes y empleo en la prostitución", *Documentación Social*, 144, 39-57.

Josep MARIA TAMARIT, Núria TORRES y Montserrat GUARDIOLA (2006), "¿Es posible una política criminal europea sobre prostitución?", *Revista de derecho penal y Procesal*, (15), 197-2

Mariana VALVERDE, Ron LEVI (2006), "Gobernando la comunidad, gobernando a través de la comunidad", *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*, 1(22), 1-26.

Julieta VARTABEDIAN (2011), "Trabajo Sexual en Barcelona. Sobre la gestión municipal del espacio público", *Oñati Socio-Legal Series*, 1(2), 1-11.

Julieta VARTABEDIAN (2014), "Tengo mucho placer para enseñarte": sobre travestis brasileñas trabajadoras del sexo y la gestión pública de la prostitución en Barcelona", *Quaderns-e, Institut Català d'antropologia*, Número 18 (1) Any 2013 pp. 80-97.

Carolina VILLACAMPA (2011), "La nueva directiva europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13(14), 1-52.

Carolina VILLACAMPA (2012), "Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, (7), 81-142.

Carolina VILLACAMPA y Núria TORRES (2013), "Effects of the Criminalizing Policy of Sex Work in Spain", *International Journal of Law, Crime and Justice* 41(4), 375-389.

Carolina VILLACAMPA (2015), "A vueltas con la prostitución callejera. ¿Hemos abandonado definitivamente el prohibicionismo suave?", *Estudios penales y criminológicos*, 35, 413-455.

Louic WACQUANT (2007), *Pàries Urbans: Guetos, Banlieues, Estat*, Barcelona: Edicions de 1984.