

A VUELTAS CON LA PROSTITUCIÓN CALLEJERA: ¿HEMOS ABANDONADO DEFINITIVAMENTE EL PROHIBICIONISMO SUAVE?

Carolina Villacampa Estiarte

Profesora Titular de Derecho Penal (Acreditada a Catedrática)
Universidad de Lleida

Resumen: La asunción de un modelo prohibicionista suave respecto de la prostitución en España se produjo en la primera década del S. XXI mediante la aprobación de las denominadas ordenanzas cívicas municipales. La mayor parte de éstas sancionaban el ofrecimiento de servicios sexuales en la calle, imponiendo multas a las trabajadoras sexuales. La aplicación de tales normas ha tenido un efecto fundamentalmente represor de las trabajadoras sexuales, que han visto como se ha incrementado el control policial. Más recientemente, la resolución del Parlamento Europeo de 26 de febrero de 2014 adopta un modelo abolicionista de influencia sueca que sanciona al cliente, pero no a la trabajadora sexual. Esa orientación parecen seguir las más recientes modificaciones de algunas ordenanzas municipales, y también la LO 4/2015 de seguridad ciudadana. Sin embargo, un análisis un poco más detenido del contenido de esta norma estatal evidencia que la asunción del abolicionismo en España puede ser solo aparente.

Recibido: junio 2015. Aceptado: agosto 2014

Palabras clave: seguridad ciudadana, prohibicionismo, abolicionismo, prostitución callejera, ordenanzas municipales.

Abstract: The assumption of a soft prohibitionist model to deal with street prostitution in Spain occurred during the first decade of the XXI Century through the adoption of the so-called civic ordinances at a local level. Most of them sanctioned offering sexual services in the street and imposed fines on street sex workers. The application of such rules has had fundamentally a repressive effect on street sex workers, who have seen how police control has intensified on them. More recently, the European Parliament resolution of 26th February 2014 adopts the abolitionist Swedish model that fines clients, but not sex workers. This resolution seems to have influenced recent modifications of some municipal ordinances in Spain, as well as the approach adopted by the Organic Act 4/2015 of Citizen Security. However, a more detailed analysis of this state law makes evident that the adoption of the abolitionist approach in Spain might be merely apparent.

Keywords: Citizen security, prohibitionism, abolitionism, street prostitution, municipal ordinances.

Sumario: 1. Introducción. 2. El vacío normativo en materia de trabajo sexual en el ordenamiento español. 3. Ordenanzas cívicas y trabajo sexual. 4. Efectos de las ordenanzas cívicas en las trabajadoras sexuales: evidencias espíricas. 5. Cambio de escenario jurídico en relación con la prostitución callejera: ¿adopción del modelo sueco?. 6. Algunas reflexiones conclusivas. 7. Bibliografía

1. Introducción

En España el ejercicio del trabajo sexual no se halla normativizado, como es sabido. La ausencia de regulación de esta actividad se conjuga con la criminalización de determinadas conductas aledañas a su ejercicio que implican la explotación de la persona prostituida. Sin embargo, la ausencia de regulación del ejercicio de esta actividad no impide que, más allá de la criminalización de determinadas conductas, no haya existido normativa en nuestro país que haya permitido la sanción en vía

administrativa tanto de las trabajadoras sexuales que ofertan sus servicios en la calle cuanto, en menor medida, de los clientes que compran sus servicios. Tal ofensiva contra la prostitución callejera se emprendió en nuestro país, como después se verá, gracias a la aprobación en determinados municipios de las denominadas ordenanzas cívicas en nombre del mantenimiento del civismo y la convivencia. Sin embargo, la adopción de este tipo de medidas normativas que tienden a invisibilizar la realización de determinadas conductas consideradas marginales no es exclusiva de nuestro país; reglamentaciones semejantes, respecto de este y de otros comportamientos antisociales, adoptadas en el nombre del mantenimiento de la seguridad urbana, comienzan a no ser ajenas al modo de operar políticas preventivas en otros países occidentales.

La seguridad urbana no constituye un concepto que haya penetrado de forma generalizada en el contexto del control del delito y de los comportamientos antisociales en España, ni en general en el sur de Europa¹. En Estados Unidos, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, los amplios márgenes de control conferidos a determinados gestores de la seguridad por la *Patriot Act* han permitido la adopción de políticas preventivas del comportamiento desviado a gran escala en nombre del mantenimiento de un amplio concepto de seguridad urbana identificado prácticamente con la seguridad interior². En contraposición, en países como España el concepto de seguridad urbana puede concebirse en un sentido más doméstico, identificado con la seguridad ciudadana y la convivencia cívica de los ciudadanos y hasta ahora apegado a la realidad municipal.

Sin haberse generalizado la expresión “seguridad urbana”, en España tienen más tradición conceptos como la “segu-

1 RECASENS, A./CARDOSO, C./CASTRO, J./NOBILI, G.G., “Urban security in southern Europe”, en *European Journal of Criminology*, 10 (3), 2013, p. 368.

2 LIGHT, J., “Urban security from warfare to welfare”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (3), 2002, p. 607.

ridad ciudadana” o “seguridad pública”, que han sido instrumentales a la adopción de normativas de carácter administrativo orientadas al mantenimiento de espacios de seguridad en un ámbito municipal, pero cuya concepción no ha sido siempre clara. Inicialmente, los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana se consideraron sinónimos (Sentencia del Tribunal Constitucional 325/1994), identificados con el del orden público, como equivalentes al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. Después, ambos conceptos se han intentado deslindar, aun cuando recientemente parecen haber vuelto a colidir. La seguridad pública, cuyo mantenimiento se atribuye en exclusiva al Estado en la Constitución, se identifica con la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la seguridad ciudadana³. La seguridad ciudadana no está definida en el ordenamiento español, pero está presente en la Constitución Española como una de las tareas encomendadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad. Se la considera un componente de la seguridad pública y se la identifica con el estado en el cual los ciudadanos gozan de una situación de tranquilidad y estabilidad que les permite ejercer de forma libre y responsable los derechos y las libertades reconocidos en la Constitución. Si bien en un intento de deslindarla de la seguridad pública se la identificó, de manera más estricta, con la protección de bienes y personas frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro, vinculadas directamente a las actividades o servicios policiales o a la “policía de seguridad”⁴, más recientemente en el art. 1 de la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana se la identifica no solo con la protección de personas y bienes, sino también con el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.

3 CARRO, J.L., “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 27, 1990, p. 9; BARCELONA, J., “Seguridad Ciudadana”, en AAVV, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1995, p. 6095.

4 GRACIA, R., “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, en *QDL (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, 17, 2008, p. 99.

No tan distinto semánticamente atendida la amplitud con que se han concebido los términos seguridad pública y, sobre todo, seguridad ciudadana, es el concepto de convivencia ciudadana o convivencia cívica. Éste es el adoptado en gran parte de las ordenanzas municipales que en la primera década del siglo XXI han establecido algún tipo de regulación de la prostitución en España. La convivencia ciudadana puede ser entendida, en sentido amplio, como las relaciones entre vecinos y entre éstos y su entorno urbano. Este concepto incluye tanto un concepto estricto de seguridad ciudadana (el de policía de seguridad) como la convivencia ciudadana identificada con el orden público –acciones dirigidas a la protección de la tranquilidad y de los bienes o personas- y el uso del espacio público.

Cuestiones conceptuales al margen, ya se parta de la idea de la seguridad ciudadana ya de la idea de la convivencia ciudadana, ambos conceptos han servido en España para articular una serie de mecanismos normativos de carácter administrativo que han resultado instrumentales al mantenimiento de un determinado estándar de seguridad, al adelantamiento en las barreras a la aplicación del Derecho sancionatorio, aunque no penal. Dando respuesta a las demandas crecientes de seguridad, frente a la percepción subjetiva de la inseguridad propia de las sociedades postindustriales, se han articulado medidas normativas de carácter preventivo que, mediante el empleo del Derecho sancionatorio administrativo, tienden a apartar a quienes se consideran amenazas potenciales a la seguridad de los espacios públicos. Lo mismo que se ha impuesto el Derecho penal de la peligrosidad, que interviene preventivamente, se ha impuesto el Derecho administrativo sancionador de la peligrosidad. En este contexto de inseguridad subjetivamente sentido se ha normado el uso del espacio público, del espacio de libre acceso a todos los ciudadanos, partiendo de un concepto restrictivo de ciudadanía, fundamentalmente apegada a la nacionalidad⁵, que segrega a quienes

5 DE LUCAS, J, “Espacio público y personas: más allá de la ciudadanía nacional”, en CIERCO, C./GARCÍA, R./SILVEIRA, H. (coords.), *Uso y control del*

no se hallan integrados en dicho concepto y que excluye a los considerados indeseables. Ya se parta de la idea de la seguridad urbana, ya de la seguridad ciudadana o de la convivencia ciudadana, este tipo de reglamentaciones han conducido a que a determinados individuos, los “failed citizens” o los “no ciudadanos”, se los segregue y se los controle⁶. El espacio público deja así de ser para todos y pasa a ser patrimonio exclusivo de determinados ciudadanos, con lo que deja de ser realmente espacio público.

Este tipo de normativas administrativas sancionadoras se basan en el diseño de estrategias preventivas que no persiguen incidir en las causas del delito, como las orientadas a la prevención social del delito⁷, sino que se basan fundamentalmente en estrategias de prevención situacional, diseñadas para manipular el inmediato ambiente físico reductor de oportunidades para la comisión de determinados delitos⁸. Los presupuestos de partida de tales regulaciones en España apenas divergen de aquellos que inspiraron la Antisocial Behaviour Order (ASBO) británica de 1998 y su concepción del comportamiento antisocial, que ha contribuido a borrar la tradicional distinción entre delito y

espacio público: viejos problemas, nuevos desafíos, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 53.

- 6 BICKFORD, S., “Constructing inequality: City spaces and the architecture of citizenship”, en *Political Theory* 28 (3), 2000, p. 355; WACQUANT, L., *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, Durham, NC, 2009, passim.; BECKETT, K./HERBERT, S., *Banished: The New Social Control in Urban America*, Oxford University Press, New York, 2010, passim.
- 7 YOUNG, J., “Social crime prevention”, en McLAUGHLIN, E./MUNCIE, J. (eds.), *The Sage Diccionario of Criminology*, 3rd edition, Sage, London, 2013, p. 424.
- 8 CRAWFORD, A./ TRAYNOR, P., “La prévention de la délinquance chez les Anglais: From Community-based Strategies to Early Interventions with Young People”, en HEBBERECHT, P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 63; RECASENS, A., “Social Crime Prevention Policies in Spain from 2000-2010”, en HEBBERECHT, P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 321.

desorden⁹ y que ha servido como justificación para ejercer contemporáneamente la autoridad¹⁰. En definitiva, constituyen regulaciones que pueden considerarse incluidas entre los instrumentos normativos propios del último de los giros contemporáneos de la prevención social del delito, con orientación mucho menos focalizada en la comunidad y mucho más centrada en el potencial ofensor¹¹.

En España ha sido sobre todo a través de ordenanzas municipales como se han arbitrado estas medidas de control del espacio público en aras a la supuesta protección de la convivencia ciudadana que, lo mismo que las medidas de control adoptadas en otros países en los que el concepto de seguridad urbana se halla mucho más asentado, han contribuido a segregar a diversos grupos de ciudadanos. Como se expondrá en las páginas siguientes, las ordenanzas cívicas aprobadas en la mayor parte de los municipios españoles en los primeros años 2000 han supuesto la adopción en nuestro país de un modelo prohibicionista suave en materia de prostitución que ha contribuido a invisibilizar a las trabajadoras sexuales y que, sin haber conseguido reducir la oferta de trabajo sexual, ha expulsado a las trabajadoras sexuales del espacio público¹². Se ha dicho que a través de dichas

-
- 9 CRAWFORD, A., "Crime Prevention and Community Safety", en MAGUIRE, M./MORGAN, R./REINER, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, 4th edition, 2007, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 866; CRAWFORD, A., "Governing through Anti-Social Behaviour: Regulatory Challenges to Criminal Justice", en *British Journal of Criminology*, 49 (6), 2009, p. 810.
 - 10 SIMON, J., *Governing Through Crime*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
 - 11 BAILLERGEAU, E./HEBBERECHT, P., "Social Crime Prevention in Late Modern Europe. Towards a Comparative Analysis", en HEBBERECHT, P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 21.
 - 12 ARELLA, C./FERNÁNDEZ, C./NICOLÁS, G./VARTABEDIAN, J., *Los pasos (in) visibles de la prostitución. Estigma, persecución y vulneración de derechos de las trabajadoras sexuales en Barcelona*, Virus Editorial, Barcelona, 2007, passim.; VILLACAMPA, C./TORRES, N., "Políticas criminalizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sexuales", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-06 (2013), p. 6:1; VARTA-

ordenanzas se ha zonificado la realización del trabajo sexual, conforme a los postulados del reglamentarismo¹³, pero puede irse más allá, afirmando que se ha llegado a la propia sanción de las trabajadoras sexuales por el ofrecimiento de servicios sexuales en las vías públicas, con lo que más que de reglamentarismo podemos hablar de la adopción velada del modelo prohibicionista para la gestión de la prostitución de calle¹⁴.

2. El vacío normativo en materia de trabajo sexual en el ordenamiento español

España no ha mantenido una política clara en materia de prostitución. Esta situación de indefinición en la asunción de un programa real en esta cuestión se evidencia también en la ausencia de asunción de política-criminal determinada al respecto. El ejercicio del trabajo sexual —prefiero el empleo de este término en lugar del de prostitución para visibilizar que me refiero únicamente a la prestación voluntaria de servicios sexuales por dinero— no se halla regulado en España; permanece en un limbo jurídico. No se ha permitido tradicionalmente a las trabajadoras sexuales darse de alta en el sistema nacional de seguridad social como tales trabajadoras sexuales, ni por cuenta propia ni por cuenta ajena.

Si bien la relación de alterne —la prestación de servicios retribuidos de estimulación del consumo de bebidas alcohólicas por cuenta del empresario del local— se ha considerado jurisprudencialmente relación laboral, no ha sido ésta la opción asumida por la jurisprudencia social en lo que a la prestación

BEDIAN, J., “Tengo mucho placer para enseñarte”: sobre travestis brasileñas trabajadoras del sexo y la gestión pública de la prostitución en Barcelona”, en *Quaderns-e Institut Català d'Antropologia*, 18 (1), 2013, p. 80.

13 VARTABEDIAN, J., “Trabajo sexual en Barcelona. Sobre la gestión municipal del espacio público”, en *Oñati Socio-legal Series*, 2011, v. 1, n. 2, pp.1-13.

14 VILLACAMPA, C./TORRES, N., “Políticas criminalizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sexuales”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-06 (2013), p. 6:1.

de trabajos sexuales por cuenta ajena, o propia, se refiere¹⁵. Se entiende que el objeto y la causa de un hipotético contrato de prostitución o de prestación de servicios sexuales no pueden considerarse lícitos, al atentar contra derechos fundamentales de la persona. Constituye la única excepción a la ausencia de reconocimiento del carácter laboral de dicha relación, pese a que tanto asociaciones que representan a trabajadores sexuales cuanto algunos académicos hemos afirmado la conveniencia de reconocer derechos laborales a los trabajadores sexuales¹⁶, la sentencia del Juzgado Social núm. 10 de Barcelona de 18.2.2015, que sí reconoce como relación laboral la prestación de servicios sexuales por cuenta ajena.

Al margen de las disposiciones contenidas en las ordenanzas cívicas, a las que luego se hará referencia, las únicas regulaciones existentes en España en relación con el ejercicio de la prostitución tienen que ver con la zonificación de la misma, con el establecimiento de normas que arbitran las condiciones que deben cumplir los locales en los que ésta se ejercita, conforme marca la tradición reglamentarista. Ante las tentativas fallidas de algunas Comunidades Autónomas de legalizar la prestación de servicios en determinadas condiciones —como el Anteproyecto de Ley de delimitación y ordenación de las actividades relacionadas con la prestación de servicios sexuales retribuidos de 2005

15 AGUSTÍ, J., “Razones para la laboralización de la —libre— prestación de servicios de prostitución por cuenta ajena”, en *IUSLabor* 1/2015, 1-12.

16 JULIANO, D., *La prostitución: el espejo oscuro*, Icaria, Barcelona, 2002; OSBORNE, R., “Introducción”, en OSBORNE, R. (Ed.), *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el s. XXI*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2004; MESTRE, R., “Las caras de la prostitución en el Estado español: entre la Ley de Extranjería y el Código Penal”, en OSBORNE, R. (Ed.), *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el s. XXI*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2004, p. 245; MESTRE, R./LÓPEZ, M., *Trabajo sexual. Reconocer derechos*, Ediciones Burbuja, Valencia, 2006; MAQUEDA, M.L., *Prostitución, feminismos y derecho penal*, Comares, Granada, 2009; VILLACAMPA, C., “Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 7 (2012), p. 81.

en Cataluña—, la actividad normadora de éstas se ha circunscrito a la regulación de las condiciones que deben cumplir los locales en que la prostitución se ejerce. Sin gobiernos de Cataluña, la ausencia de apoyos políticos que permitieran sacar adelante el proyecto de ley regulador de la prostitución hizo que en esta Comunidad Autónoma se desempolvara el Decreto 217/2002 por el que se regulan los Locales de Pública Concurrencia donde se Ejerce la Prostitución. Aquí, pese a que el referido Decreto ha sido derogado, la norma que lo sustituye, el Decreto 112/2010, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, tiene un contenido muy semejante al de la norma de 2002¹⁷.

Desde el punto de vista jurídico-penal, podríamos decir que España ha asumido solo parcialmente el modelo abolicionista, aunque en el plano político su asunción resulta indiscutible. En el Código penal español la compra de servicios sexuales no está penalmente tipificada, salvo que se trate de un menor de edad o persona discapacitada, art. 188.4 CP (versión del precepto aprobada por reforma del Código penal de 2015). Las conductas de proxenetismo son constitutivas de delito en todo caso cuando la persona que se prostituye es menor o con discapacidad. En el caso en que la persona que se prostituya sea un adulto, la determinación a la prostitución es constitutiva de delito cuando se emplean medios como la violencia, la intimidación, el engaño o el abuso de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima. Desde el año 2003, sin embargo, se sanciona lucrarse de la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de ésta, con lo que ha ganado relevancia penal el proxenetismo no coercitivo de adultos. Sin embargo, se han producido interpretaciones restrictivas de este precepto, tanto en la

17 BARBERÀ, R., “Aproximación a la prostitución desde la vertiente normativa en Cataluña: la ordenación administrativa local de los establecimientos donde se ejercen actividades de naturaleza sexual”, en VILLACAMPA, C. (coord), *Prostitución: ¿hacia la legalización?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 285.

jurisprudencia como en la academia, que han conducido a incriminar conductas de proxenetismo no coercitivo únicamente en los casos en que se explota laboralmente a la trabajadora sexual, o bien se trata de obtener provecho de la prostitución forzada o cuando el proxeneta se aprovecha de una situación de subordinación de la persona prostituida¹⁸. Recogiendo estas interpretaciones restrictivas, el Código penal español, tras la reforma operada en 2015, entiende que el proxeneta “explota” la situación de prostitución de otro cuando a) la víctima se encuentra en una situación de vulnerabilidad personal o económica, b) se le imponen para su ejercicio condiciones gravosas, desproporcionadas o abusivas. Junto a estas conductas, también está incriminada la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (art. 177 bis CP), que requiere, salvo que las víctimas sean menores, el empleo de medios comisivos que implican coerción, abuso de determinadas situaciones o engaño.

Si en el plano normativo-penal el modelo abolicionista no se ha impuesto completamente, en el plano político la asunción del discurso abolicionista resulta evidente¹⁹. El discurso preconizado por los neoabolicionistas que conduce a la identificación de la prostitución con la trata de personas, que niega la adecuación e incluso la posibilidad de distinguir entre prostitución voluntaria y prostitución forzada, que identifica la prostitución con una forma de violencia de género y que la considera una práctica atentatoria contra la dignidad de las mujeres, que lejos

18 Entre otros, MAQUEDA, M.L., *Prostitución, feminismos y derecho penal*, Comares, Granada, 2009; VILLACAMPA, C., “Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 7 (2012), p. 81. También SsTS 3 julio 2008 o 22 abril 2009.

19 No tanto en el ámbito académico, pese a las opiniones de CARMONA, E., “¿Es la prostitución una vulneración de derechos fundamentales?” en SERRA CRISTÓBAL, R. (coord.), *Prostitución y trata: marco jurídico y régimen de derechos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 43 o BRUFAO, P., *Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición*, Fundación Alternativas, Madrid, 2008.

de consentir a la realización de dicha actividad son consideradas siempre víctimas de sus circunstancias, ha calado en la clase política española. Así puede deducirse del contenido del informe de la ponencia sobre la prostitución en España, adoptado por la Comisión mixta de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades, que asume los postulados del Convenio de Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución ajena de 1949, considerado el triunfo del abolicionismo²⁰, y la resolución aprobada por el Parlamento Europeo de 2 de febrero de 2006, que insta a luchar contra la idea de que la prostitución sea un trabajo. Incide en la defensa de las ideas de este prisma de abordaje de la prostitución el Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, adoptado por el gobierno español para el período 2009-2012 en la era socialista, en semejantes términos al Plan contra la trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual, un plan policial adoptado en 2013 por el gobierno del Partido Popular.

3. Ordenanzas cívicas y trabajo sexual

Ante la ausencia regulativa en esta cuestión a nivel estatal e incluso autonómico, más allá de la regulación de las condiciones que debían cumplir los locales donde estaba permitida la realización de este tipo de actividades, fueron los municipios los que se vieron en la necesidad de establecer medidas para gestionar el uso de espacios públicos por parte de trabajadores sexuales que actuaban en la vía pública, con la confesada finalidad de garantizar la convivencia ciudadana. Se ha indicado como las ordenanzas municipales que desde los primeros años 2000 se han aprobado en multiplicidad de municipios españoles no son tan novedosas, pues conectan con una antigua tradición que tiene que ver con la arraigada competencia municipal sobre

20 MAQUEDA, M.L., *Prostitución, feminismos y derecho penal*, Comares, Granada, 2009.

policía urbana y que se había plasmado en las antiguas ordenanzas de policía y buen gobierno²¹. En definitiva, en España, de modo semejante a como ha sucedido en otros países europeos, como Francia o Italia, la promulgación de normas dirigidas a la tutela de la seguridad ciudadana o de la convivencia ciudadana ha partido de los municipios o entidades locales²², opción que tampoco resulta ajena a la política criminal de corte preventivo emprendida en Gran Bretaña hacia los años 80, también impulsada desde los gobiernos locales²³.

Se trata de normas que generalmente focalizan el objeto de su regulación en torno al civismo o la convivencia ciudadana, situando en el espacio público el ámbito central en el que los ciudadanos se socializan y deben ser protegidos. Son normas que regulan los derechos y los deberes de conducta de los vecinos en el ámbito de sus relaciones con los demás y con el medio dentro del espacio público urbano. Puesto que parten de una concepción amplia de la convivencia ciudadana, acostumbran a tener un contenido claramente transversal²⁴. Protegen, en primer término, el paisaje urbano —mobiliario urbano y zonas de dominio público— de conductas que atentan contra él, protegen

21 PEMÁN, J., “La política de civismo en los ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 36, 2010, p. 11.

22 SELMINI, R., “Towards città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy”, en *Theoretical Criminology*, 9 (3), 2005, p. 307; SELMINI, R., “Social crime prevention in Italy: A never ending story”, HEBBERECHT, P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 209; CALARESU, M./TEBALDI, M., “Local security policies and the protection of territory: an analysis of the italian experience (2007-2009)”, en *City, Territory and Architecture*, 2015 (2:1), pp. 1-18.

23 HUGUES, G./EDWARDS, A., “Crime prevention in context”, en TILLEY, N. (Ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2005, p. 14.

24 GRACIA, R., “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, en *QDL (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, 17, 2008, p. 99.

la tranquilidad de los vecinos frente a usos impropios del espacio público o como consecuencia del desarrollo de actividades no permitidas. También abordan cuestiones medioambientales (actos contaminantes, tratamiento de residuos y limpieza de espacios y vías públicas) y finalmente tratan de tutelar la dignidad de las personas, prohibiendo conductas discriminatorias. Junto a las ordenanzas que tienen vocación de globalidad, en algunos municipios este tipo de ordenanzas se han limitado a regular conductas incívicas o antisociales²⁵.

Entre las razones para la adopción de estas normas a nivel municipal se apela a la emergencia de nuevos problemas aparecidos en los últimos años vinculados al uso vecinal de espacios públicos que carecían de respuesta legal (aspectos como el botellón) o a la agravación de problemas tradicionales, como la prostitución callejera²⁶. No puede negarse que para explicar la supuesta emergencia de tales problemas o el agravamiento de los tradicionales, además de la rebaja en el umbral de tolerancia a molestias de una sociedad tan individualista como la contemporánea, no haya coadyuvado la percepción de la inseguridad ante determinadas conductas consideradas incívicas muchas veces auspiciada desde los mismos medios de comunicación. Junto a tales motivos, que seguramente cabría observar en distintos países de la Europa occidental, cabe apelar a dos motivos más singulares del caso español. Por una parte, la paulatina retirada del legislador estatal de las cuestiones relacionadas con el orden

25 GRACIA, R., “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, en *QDL (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, 17, 2008, p. 99.

26 GRACIA, R., “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, en *QDL (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, 17, 2008, p. 99; PEMÁN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 35, 2007, p. 9; PEMÁN, J., “La política de civismo en los ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 36, 2010, p. 11.

público²⁷. No ya solo se sustituyó la obsoleta Ley de Orden Público de 1959 por la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana de 1992, que incidía menos en cuestiones de orden público que su predecesora, sino que paulatinamente fueron destipificándose las faltas relacionadas con el orden público o los intereses generales ya con la reforma penal de 1989 y, sobre todo, con la aprobación del Código penal de 1995. Con dicha reducción de normativa emitida por el Estado relativa a la convivencia cívica, existían menos apoyos para sancionar conductas incívicas. Por otra parte, junto a la retirada del legislador estatal en materia de seguridad ciudadana, se ha producido un refuerzo de la capacidad sancionatoria de los municipios en los últimos años, propiciada por la flexibilización del principio de reserva de ley en materia sancionadora llevada cabo por la STC 132/2001 y por la consiguiente reforma de la Ley de Bases de Régimen Local²⁸. Como consecuencia de la reforma operada a la referida Ley en 2003, en el Título XI de la Ley se habilita directamente a las ordenanzas locales, en defecto de legislación sectorial específica, a tipificar infracciones y sanciones en los ámbitos materiales que incluye el art. 139. Estos ámbitos materiales consisten en: a) las relaciones de convivencia de interés local; b) el uso de los servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones locales y 3) el uso del espacio público.

Ya mediados los años 90 se produjeron algunas iniciativas municipales en el ámbito del civismo. Así sucedió en el

27 PEMÁN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 35, 2007, p. 9; ORTEGA, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/São Paulo, 2014, pp. 50 y ss.

28 PEMÁN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 35, 2007, p. 9; GRACIA, R., “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, en *QDL (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, 17, 2008, p. 99; ORTEGA, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/São Paulo, 2014, pp. 50 y ss.

Ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat, en que se concluyó en 1997 un pacto por el civismo que condujo a la adopción de un proyecto con medidas orientadas a hacerlo efectivo, aunque no sancionatorias. No fue hasta 2005, con la aprobación de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia en el espacio público de Barcelona, cuando se adoptó la primera de las ordenanzas cívicas propiamente dichas, con un propio sistema de infracciones y sanciones, produciéndose una sucesión en la aprobación de este tipo de normas a partir del año 2006.

En lo que a conductas relacionadas con la prostitución se refiere, en ausencia de normativa sectorial de carácter legal al respecto, el art. 139 de la Ley de Bases de Régimen Local permitía que los ayuntamientos estableciesen tipificaciones e infracciones que, suponiendo una injerencia en la libertad de los administrados, no supondrían quebrantamiento del principio de reserva de ley por los motivos indicados. En dicho contexto, puede explicarse que los ayuntamientos de las ciudades más pobladas en España, en aras a una supuesta preservación del espacio público como ámbito de convivencia, para evitar a los menores la visión de los trabajadores sexuales, así como para evitar entorpecimientos del tráfico vial, hayan iniciado una ofensiva contra la prostitución callejera. Desde el año 2005 multitud de capitales de provincia y ciudades de tamaño medio en España han aprobado ordenanzas cívicas. En 2006 se aprobaron en Valencia, Santander, Vic, Martorell, Mataró o Leganés; en 2007 en Santiago de Compostela y Lleida; en 2008 en Castellón, Sevilla, Huesca y Ávila; en 2009 en Granada o Guadalajara; en 2010 en Alcalá de Henares, Bilbao, Palma de Mallorca o Málaga. Después, entre los años 2011 y 2012 se aprobaron las ordenanzas de La Coruña, Teruel, Zamora o el Puerto de Santa María.

En muchos casos estas normas han seguido el patrón marcado por la Ordenanza cívica de Barcelona, que ha adoptado una regulación transversal o global de los distintos aspectos concernidos por la convivencia ciudadana. Tanto es así que la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Federa-

ción Española de Municipios y Provincias adoptó una ordenanza tipo de seguridad y convivencia ciudadana que en relación con la prestación de servicios sexuales tiene un redactado muy semejante a la ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona. Según el art. 39 de la ordenanza cívica barcelonesa, en vigor desde el 25 de enero de 2006 hasta que se modificó en 2012, se prohibía ofrecer, solicitar, negociar o aceptar, directa o indirectamente, servicios sexuales retribuidos cuando estas prácticas excluyan o limiten la compatibilidad de los diferentes usos del espacio público, así como realizar estas actividades en espacios situados a menos de 200 metros de distancia de centros docentes o educativos en los que se impartan enseñanzas del régimen general del sistema educativo. Como tercera conducta, se prohibía mantener relaciones sexuales mediante retribución en el espacio público. En la primera versión de dicho precepto, únicamente las conductas realizadas en las inmediaciones de centros docentes y de enseñanza podían ser multadas hasta con 750 euros, al considerarse infracciones leves, mientras el mantenimiento de relaciones sexuales por precio en el espacio público se consideraba infracción grave y podía ser sancionado con multas de entre 1.500 y 3.000 euros. En el resto de supuestos, se apercibía a la persona de que la conducta se hallaba prohibida y, si persistía en su actitud, se preveía que se la podía sancionar por desobediencia a la autoridad.

Téngase en cuenta que, en tanto que la ordenanza referida sanciona las conductas de ofrecimiento o negociación de servicios sexuales en la vía pública, sanciona a las trabajadoras sexuales junto a los clientes, de ahí que se afirmara que mediante la aprobación de estas reglamentaciones municipales en España se estaba adoptando un sistema prohibicionista suave o pseudo-prohibicionista²⁹. A diferencia de los sistemas prohibicionistas

29 VILLACAMPA, C./TORRES, N., “Políticas criminalizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sexuales”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-06 (2013), p. 6:1; VILLACAMPA, C./TORRES, N., “Effects of the criminalizing policy of sex work in Spain”, en *International Journal of Law, Crime and Justice*, 41 (2013), p. 375.

puros, como el asumido a nivel estatal en materia de prostitución en Estados Unidos, la trabajadora sexual no era sancionada penalmente, pero sí con sanción administrativa. Dicha ordenanza preveía la implementación de un plan de abordaje integral del trabajo sexual, cuya efectividad ha sido puesta en entredicho³⁰.

La ordenanza modelo, la de Barcelona, fue modificada en acuerdo aprobado el 31 de julio de 2012, en términos que fueron muy contestados por las organizaciones de trabajadoras sexuales de la ciudad, que organizaron la campaña denominada “prostitutas indignadas” con el objeto de denunciar las consecuencias que a su juicio implicaría la modificación de la ordenanza³¹. Dicha modificación iba orientada a diferenciar las sanciones e infracciones aplicables a trabajadoras sexuales y clientes, con la finalidad de endurecer las correspondientes a los clientes; sin embargo, también las aplicables a las trabajadoras sexuales se vieron en parte endurecidas. Si bien el ofrecimiento, la aceptación, y la prestación de servicios sexuales —conducta que podía realizar el trabajador sexual— tienen la consideración de infracciones leves y permiten imponer una multa de un máximo de 300 euros si no concurren supuestos agravados, que además puede ser sustituida por una sanción de otro tipo —participando en un curso de inserción de la Agencia para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual—, se suprimió el aviso previo contemplado en la anterior versión de la Ordenanza por parte de la policía local a la trabajadora sexual. Además, se sanciona siempre el ofrecimiento, sin que quepa la negociación cliente/trabajadora que se posibilitaba antes cuando su actividad no limitase la compatibilidad de los diferentes usos del espacio público. Pero el cliente potencial es quien ve más endurecidas las sanciones imponibles, puesto que las multas aplicables a la solicitud, demanda o negociación de servicios sexuales pueden llegar a los 1.500 euros si se realizan a

30 VARTABEDIAN, J., “Trabajo sexual en Barcelona. Sobre la gestión municipal del espacio público”, en *Oñati Socio-legal Series*, 2011, v. 1, n. 2, pp.1-13.

31 VARTABEDIAN, J., “Tengo mucho placer para enseñarte”: sobre travestis brasileñas trabajadoras del sexo y la gestión pública de la prostitución en Barcelona”, en *Quaderns-e Institut Català d’Antropologia*, 18 (1), 2013, p. 80.

menos de 200 metros de centros docentes o educativos. Muy recientemente, el cambio de gobierno municipal en Barcelona tras las elecciones municipales de mayo de 2015 ha traído consigo el anuncio de la reforma de la ordenanza cívica.

Junto a las ordenanzas cívicas de carácter general que, siguiendo el modelo de Barcelona, han abordado la práctica callejera de la prostitución junto a otras conductas incívicas, un segundo modelo más reciente es el seguido por otras ciudades que han aprobado regulaciones específicas en materia de trabajo sexual callejero de corte claramente abolicionista y que han desgajado el tratamiento de esta cuestión de la correspondiente ordenanza cívica, aprobando una ordenanza específica. Entre éstas, es la Ordenanza para luchar contra la prostitución y la trata con fines de explotación sexual en la ciudad de Sevilla, aprobada el 29 de abril de 2011, la que puede considerarse que se ha erigido en modelo. A diferencia del modelo representado por la ordenanza cívica de Barcelona, la ordenanza sevillana, en el marco del Primer Plan de Acción Integral para promover la erradicación de la trata, la prostitución y otras formas de explotación sexual, que había sido aprobado en el referido ayuntamiento ya en el año 2009, parte claramente de los postulados abolicionistas. En tal sentido, considera la prostitución una manifestación de la violencia de género, declara que se dicta para complementar la correspondiente ordenanza cívica de la ciudad con el fin específico de evitar las conductas que puedan fomentar una imagen discriminatoria o vejatoria de las mujeres, las que puedan perturbar la convivencia. Identifica los conceptos de prostitución y trata, conforme a los postulados abolicionistas y, partiendo de la consideración de las mujeres en situación de prostitución como víctimas de una forma extrema de violencia de género, las considera víctimas. La consecuencia lógica y más remarcable de este posicionamiento es que no sanciona a quienes ofrecen servicios sexuales, sino a los clientes. En concreto, con el fin de prevenir la explotación sexual de las mujeres, preservar a los menores de la exhibición de prácticas de solicitud de servicios sexuales en la calle, de mantener la convivencia y evitar problemas de

vialidad —art. 14— se sancionan únicamente las conductas de solicitud, negociación o aceptación directa o indirecta de servicios sexuales retribuidos en determinados espacios públicos, así como mantener relaciones sexuales retribuidas en el espacio público. Junto a ello, se prohíben conductas que pueden considerarse favorecedoras o de promoción del consumo de prostitución u otras formas de explotación sexual, como acercarse a los clientes a los lugares donde se encuentren las personas en situación de prostitución o el uso de medios que faciliten el contacto con la persona prostituida —panfletos, carteles o anuncios—. Las sanciones para los clientes y favorecedores tienen un máximo de 1.500 euros en el tipo básico, pero pueden alcanzar los 3.000 euros en supuestos agravados. Junto a las sanciones, se prevén un conjunto de intervenciones específicas para mujeres que se encuentren en situación de prostitución, medidas contra la publicidad sexista, se incentiva la colaboración y denuncia ciudadana y se adoptan medidas para desalentar la explotación sexual en espacios públicos.

Muy semejante a la ordenanza Sevillana, tan comprensiva en la regulación de esta realidad y adoptando igualmente los postulados del abolicionismo y la incidencia en la demanda de servicios sexuales, es la Ordenanza para luchar contra la prostitución en el Municipio de Murcia de 23 de septiembre de 2013. También semejante en sus planteamientos a la ordenanza de Sevilla es la Ordenanza municipal sobre el ejercicio de la prostitución en la vía pública aprobada en Valencia el 26 de julio de 2013. Sin embargo, pese a que esta norma afirma que sanciona a los clientes y a quienes facilitan la prostitución, lo cierto es que termina sancionando a las mismas trabajadoras sexuales exactamente en los mismos términos que a quienes consumen sus servicios. La norma considera infracción grave ofrecer y negociar servicios sexuales retribuidos en el espacio público cuando estas prácticas supongan excluir la compatibilidad de los diferentes usos del espacio público y sanciona las conductas de las trabajadoras sexuales con multas que pueden alcanzar los 1.000 euros, pudiendo ascender a los 2.000 cuando tales conductas se

realizan a menos de 200 metros de centros docentes o educativos o en lugares que impliquen mayor vulnerabilidad a las personas en situación de prostitución.

Podemos, pues, observar la existencia de dos modelos entre las ordenanzas municipales, uno por el momento mayoritario, que coincide con la primera fase de la aprobación de las ordenanzas cívicas, que impone un sistema prohibicionista. En primer lugar, el sistema prohibicionista impuesto inicialmente por la mayor parte de estas ordenanzas se vió afianzado en Cataluña mediante una modificación de la Ley catalana de Carreteras en 2011, prohibiendo la realización de usos y actividades relacionados con la prestación de servicios de naturaleza sexual en las carreteras, con sanciones que pueden alcanzar los 30.000 euros tanto a clientes como a prostitutas. El segundo modelo, adoptando los postulados del modelo abolicionista en su versión más contemporánea, la representada por el modelo nórdico o sueco³², pretende incidir en la demanda, sancionando al consumidor de servicios sexuales, sin sancionar a la trabajadora sexual. Este segundo es el que parece que puede acabar imponiéndose en normativa local, como después veremos que aparentemente se ha impuesto en normativa estatal, hasta el punto de que algún ayuntamiento ha modificado el artículo correspondiente de la ordenanza cívica para suprimir las sanciones imponibles a las trabajadoras sexuales y mantener sólo las impuestas a los clientes, iniciando el tránsito desde el prohibicionismo al abolicionismo. Este ha sido, por ejemplo, el caso de Lleida, ciudad en la que se ha desarrollado uno de los estudios empíricos a los que después se hará referencia, que ha cambiado su ordenanza en enero de 2015 y podría acabar siendo el caso de la propia Barcelona si efectivamente se produce la anunciada modificación de su ordenanza. Lleida prohíbe todavía el ofrecimiento y la prestación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público, pero

32 VILLACAMPA, C., “Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 7 (2012), p. 81.

solo se sanciona la solicitud y la recepción de dichos servicios Finalmente, un tercer grupo de ciudades que tenían pendiente la aprobación de una ordenanza cívica municipal han pospuesto su aprobación a resultas del contenido que sobre el ejercicio de la prostitución en la calle contempla la nueva Ley de protección de la seguridad ciudadana de 2015. Este último es el caso de Madrid o de Valladolid.

Al margen de los efectos que la ofensiva emprendida contra la prostitución callejera pueda tener en los trabajadores sexuales, la regulación —y en su caso, sanción— del ofrecimiento de servicios sexuales a nivel municipal ha generado dudas respecto a si debe ser la Administración local, con un techo competencial acotado, la que debe ocuparse de la regulación de esta cuestión³³. Se plantea que dicha regulación, sea del signo que sea, debe producirse a un nivel superior y en una norma con rango de ley, tanto para garantizar la reserva de ley en materia sancionatoria como para dotar de homogeneidad a la regulación con el objeto de que se respete el principio de igualdad³⁴.

4. Efectos de las ordenanzas cívicas en las trabajadoras sexuales: evidencias empíricas

Respecto de los efectos que la aplicación de este tipo de ordenanzas ha tenido sobre los trabajadores sexuales, no existe demasiada investigación empírica en España. Desde que Pons (1992) realizara un estudio sobre el alcance y las condiciones de ejercicio de la prostitución en Asturias³⁵, se han sucedido diversos análisis a nivel autonómico sobre dicha realidad, aunque

33 GRACIA, R., “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, en *QDL (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, 17, 2008, p. 99.

34 PEMÁN, J., “La política de civismo en los ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 36, 2010, p. 11.

35 PONS, I., *La cara oculta de la luna: condiciones de vida de las prostitutas en Asturias*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1992.

en su mayor parte no se han centrado en analizar los efectos de la implementación de estas normativas municipales en las trabajadoras sexuales. Entre los más recientes, pueden citarse el estudio efectuado por el Ayuntamiento de Sevilla sobre trata, prostitución y otras formas de explotación sexual en la ciudad de Sevilla (2013) que, entre las cuestiones que analiza, aborda el estudio de la realidad de las mujeres prostituidas sobre la base de 21 entrevistas a trabajadoras sexuales, aunque no se centra en analizar los efectos de la aplicación de la ordenanza sevillana en los trabajadores sexuales que, recordemos, es de corte netamente abolicionista. En semejantes términos, el estudio “historias de tráfico, trata y prostitución” elaborado por el Grupo de Estudio sobre Prostitución en las Islas Baleares (2014) aborda la situación focalizando el análisis en el proceso migratorio de las mujeres nigerianas a Mallorca, pero no en la aplicación a éstas de la respectiva ordenanza municipal aprobada en Palma. Ya del año 2015 es el estudio elaborado por ACLAD sobre la situación de la prostitución en Valladolid. El mismo analiza la situación de ejercicio de la prostitución en la ciudad, constata la disminución del número de trabajadoras sexuales en relación con un anterior estudio de 2006, así como la reducción de los ingresos económicos y el número de clientes, aunque no puede analizar los efectos aplicativos de la ordenanza porque ésta no se ha aprobado todavía en la ciudad de Valladolid.

En Cataluña, en cambio, sí se han publicado en los últimos años estudios que analizan los efectos que ha tenido la aprobación de las ordenanzas cívicas de Barcelona y Lleida sobre las trabajadoras sexuales, junto a los análisis más centrados en abordar las condiciones sanitarias de ejercicio de la prostitución como los efectuados por el Centro de Estudios Epidemiológicos sobre Infecciones de Transmisión Sexual y Sida en Cataluña efectuados en 2009, 2011 y 2014³⁶ o las condiciones sociales

36 FOLCH, C./ CASABONA, J./SANCLEMENTE, C./ESTEVE, A./GONZÁLEZ, V., “Tendencias de la prevalencia del VIH y de las conductas de riesgo asociadas en mujeres trabajadoras del sexo en Cataluña”, en *Gaceta Sanitaria*, 28 (3), 2014, p. 196. doi: 10.1016/j.gaceta.2013.11.004.

en que la actividad se desarrolla³⁷. En Barcelona, pese a que el estudio se comenzó a desarrollar antes de la aprobación de la ordenanza cívica, se efectuó una segunda fase de la investigación que tuvo en cuenta su aprobación y su efecto en las trabajadoras sexuales en el análisis efectuado por Arella et al. (2007). En el mismo se efectuaron 33 entrevistas en profundidad, entre ellas a varios trabajadores sexuales, y se constató como las vulneraciones de los derechos humanos sufridas por este colectivo antes de la aprobación de la ordenanza cívica se habían intensificado con la aprobación de la misma³⁸. Se confirmó como la aprobación de la norma había contribuido a la zonificación del trabajo sexual en la calle mediante la presión policial y la sanción al ofrecimiento de servicios sexuales. Enteramente tras la aprobación de la ordenanza, se efectuó en Barcelona un estudio empírico con trabajadores sexuales callejeros transvestidos emigrados a Barcelona desde Brasil, en que la metodología fue de nuevo cualitativa —25 entrevistas semi-dirigidas—, en que se constató el acoso policial que había permitido la aplicación de la ordenanza, en este caso todavía más incisivo, dado que a la ilegalidad del trabajo sexual en la calle se añade la ilegalidad de la residencia de los integrantes de la muestra³⁹.

Específicamente orientado a conocer los efectos que la ordenanza municipal en Lleida tuvo en las trabajadoras sexuales fue el estudio realizado en esa ciudad combinando el empleo de metodología cuantitativa y cualitativa, consistente en la realización de cuestionarios a una muestra de 79 trabajadoras sexuales de la ciudad y una entrevista en profundidad a 20 trabajadoras

37 PALLARÉS, J., *Mujeres inmigrantes y trabajo sexual en Lleida*, Edicions de la Universitat de Lleida, Lleida, 2007.

38 ARELLA, C./FERNÁNDEZ, C./NICOLÁS, G./VARTABEDIAN, J., *Los pasos (in) visibles de la prostitución. Estigma, persecución y vulneración de derechos de las trabajadoras sexuales en Barcelona*, Virus Editorial, Barcelona, 2007.

39 VARTABEDIAN, J., “Tengo mucho placer para enseñarte”: sobre travestis brasileñas trabajadoras del sexo y la gestión pública de la prostitución en Barcelona”, en *Quaderns-e Institut Català d’Antropologia*, 18 (1), 2013, p. 80.

sexuales que ofrecían servicios sexuales en la calle⁴⁰. Entre otras cuestiones, se preguntó a las mujeres integrantes de la muestra qué efectos creían que había tenido la aprobación de la ordenanza en el desarrollo de su actividad. La mayor parte de las encuestadas consideraron que la aprobación de la ordenanza 4 años antes de la realización de los cuestionarios había tenido algún tipo de efecto en su actividad (66%), frente al 29% que consideraba que no había tenido efectos. Entre estos efectos, en que la correspondiente pregunta contenía una enumeración abierta, el claramente más seleccionado fue el referido al incremento del control policial (29%). A bastante distancia, como segundo efecto, se refirieron a la disminución de clientes (17%), mientras el tercer efecto más habitualmente seleccionado fue la disminución de ingresos por servicio (13%), así como la mayor dificultad para negociar con el cliente (11%). Del estudio cuantitativo se dedujo que la aplicación de la ordenanza no había supuesto modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo de las mujeres integrantes de la muestra, ya de por sí duras, y que incluso efectos como la disminución de clientes o del precio por servicio podían deberse a la crisis económica. Si bien la crisis económica podría haber supuesto una disminución de clientes, no había hecho disminuir la oferta de trabajo en la calle, pues justamente al incremento de competencia en la calle atribuían algunas el endurecimiento de dichas condiciones en los últimos años. El incremento del control policial como efecto principal de la aprobación de la ordenanza se constató con la realización de las 20 entrevistas en profundidad, en que las trabajadoras sexuales vincularon claramente la presencia policial al control de su actividad, exponiendo que temían a la policía, en unos casos por la sanción que se les podía imponer y en otros por su condición de irregulares. Las entrevistadas confirmaron como la policía

40 VILLACAMPA, C./TORRES, N., “Políticas criminalizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sexuales”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-06 (2013), p. 6:1; VILLACAMPA, C./TORRES, N., “Effects of the criminalizing policy of sex work in Spain”, en *International Journal of Law, Crime and Justice*, 41 (2013), p. 375.

había cambiado su rol, que había pasado de la actitud protectora del pasado a una posición eminentemente controladora, en especial la policía local, por lo que las mujeres habían desarrollado estrategias de huida ante la presencia policial. Si bien en relación con las sanciones impuestas a las trabajadoras sexuales se constató que pocas se hicieron efectivas, las entrevistadas confirmaron que se sancionaba más a las mujeres que a los clientes, pues ellas eran advertidas o sancionadas directamente por el mero hecho de estar esperando en la calle a algún cliente o por andar por la calle. Los clientes solo eran sancionados cuando eran sorprendidos manteniendo relaciones sexuales en la calle.

Los estudios referidos confirman las críticas que se habían hecho a las ordenanzas municipales por parte de organizaciones de representantes de trabajadoras sexuales —como Hetaria, Aprox o Sealeer, la primera cooperativa de trabajadoras sexuales constituida en España— en el sentido de que las mismas contribuían a dejar a las mujeres que se dedican a la prostitución callejera sin alternativa. Se trata, en definitiva, de normas que abocan a las trabajadoras sexuales a una situación de ilegalidad, a poder ser sancionadas y a la absurda situación de tener que prestar servicios sexuales para poder hacer frente a las sanciones pecuniarias impuestas. Se trata de normas que criminalizan la pobreza. Junto a ello, efectos como el del desplazamiento de las conductas delictivas —en este caso antinormativas por incívicas— que dejan de realizarse abiertamente en la calle y pasan a ocultarse sin disminuir, que es una de las críticas que se ha efectuado con carácter general a los programas de prevención basados en técnicas de prevención situacional⁴¹, también pueden atribuirse a las regulaciones sobre trabajo sexual callejero contenidas en las ordenanzas, que basan sus regulaciones justamente en este tipo de programas. En tal sentido, la eficacia de estas regulaciones puede ponerse en duda, pues no permite constatar

41 CLARKE, R. V., “Seven misconceptions of situational crime prevention”, en TILLEY, N. (Ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2005, p. 39.

una reducción del trabajo sexual ofrecido, ni siquiera del que se desarrolla en la calle, sino que ha implicado principalmente la adopción de medidas para hacerlo invisible.

5. Cambio de escenario jurídico en relación con la prostitución callejera: ¿adopción del modelo sueco?

Recientemente en España se ha aprobado en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que entra en vigor el 1 de julio de 2015. Esta norma sustituye a la anterior Ley sobre protección de la seguridad ciudadana existente en este país, que no abordaba el tema de la prostitución. La aprobación de esta norma, que parte de un concepto amplio de seguridad ciudadana que, como se ha visto, no dista demasiado del de convivencia cívica que sirve de base a la regulación de las ordenanzas municipales, puede acabar con el papel hegemónico que hasta ahora han tenido los ayuntamientos en la gestión del espacio público con relación al intercambio de servicios sexuales.

Esto, porque recordemos, el artículo que ha servido de base a los municipios para regular en la materia ha sido el art. 139 de la Ley de Bases de Régimen Local que, en defecto de ley sectorial en la materia, permite que los municipios prevean infracciones y sanciones en determinadas materias. Tras la aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana de 2015 (LO 4/2015) ya no puede decirse que estemos ante una situación de ausencia de ley sectorial, puesto que esta norma con rango de ley determina qué conductas relacionadas con la prestación de servicios sexuales en la vía pública deben considerarse infracciones administrativas. Ante esta situación, la mayor parte de corporaciones municipales deberán adaptar sus disposiciones a lo establecido por esta ley. En relación con la ley, los ayuntamientos solo podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de infracciones y sanciones tipificadas en la norma que sirvan para identificar las conductas o determinar las sanciones, pero sin poder construir nuevas infracciones o sanciones (arts. 32 y 41 LO

4/2015). Se habilita a los ayuntamientos a que ejerzan con sus ordenanzas las funciones que se atribuyen a los reglamentos mediante la reserva tradicional o relativa de ley, a que desplieguen lo dispuesto en la misma sin innovar. La consciencia de que la nueva Ley de Seguridad Ciudadana iba a incidir en esta cuestión es lo que explica que ayuntamientos como Madrid o Valladolid hayan pospuesto la aprobación de sus respectivas ordenanzas cívicas.

Con la introducción de infracciones y sanciones en materia de ejercicio callejero de la prostitución, en España se está produciendo un proceso de recentralización de la gestión de la seguridad ciudadana en el espacio público similar al que en su día se produjera en Italia con la aprobación de la Ley 15/2009 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”⁴². Este proceso de recentralización que se experimenta en España, como ha sucedido en Italia, puede acabar incidiendo en una mayor amplitud en la criminalización de conductas, por la vía de sancionarlas administrativamente, que la que se consigue mediante la aplicación exclusiva del Derecho penal⁴³.

En cuanto al modo en que la LO 4/2015 tipifica la infracción y sanciona el ofrecimiento de servicios sexuales en la calle, se ha producido un cambio trascendente durante la gestación de la norma. Al menos formalmente, el anteproyecto de la ley abundaba en el abordaje prohibicionista en materia de prostitución

42 MELOSSI, D./SELMINI, R., “Modernisation of institutions of social and penal control in Europe: The “new” crime prevention”, en CRAWFORD, A. (Ed), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2009, p. 153; SELMINI, R., “Social crime prevention in Italy: A never ending story”, HEBBERECHT, P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 209.

43 MOSCONI, G., “La sicurezza dell’insicurezza. Retoriche e torsioni della legislazione italiana”, en *Studi sulla questione criminale*, 2, 2010, p. 75-100; SELMINI, R., “Social crime prevention in Italy: A never ending story”, HEBBERECHT, P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 209.

callejera, endureciendo aún más la ofensiva contra el trabajo sexual en la calle emprendida por los ayuntamientos. Finalmente, parece haberse impuesto el abordaje abolicionista de esta realidad en un plano sancionatorio administrativo, no jurídico-penal, sancionando únicamente a los clientes de la prostitución. Se adopta, asumiendo los postulados del neoabolicionismo, el modelo nórdico o sueco, que consiste en la sanción a los clientes como herramienta para incidir en la demanda.

Como es sabido, el denominado modelo sueco se adoptó en Suecia con la aprobación de la *Sex Purchase Act* de 1999, introduciendo al Código penal sueco el delito de compra de servicios sexuales⁴⁴, que se ha agravado paulatinamente desde su inclusión, sancionando actualmente al cliente con pena de hasta un año de prisión. Desde las filas oficialistas se ha defendido que es un modelo eficaz para la abolición de la prostitución, que la reduce efectivamente sin incidir negativamente en las trabajadoras sexuales, a las que se considera víctimas de esta manifestación de la violencia de género extrema y que, por ello, no son sancionadas⁴⁵. Ello explica que el modelo se haya exportado a otros países escandinavos, como Noruega, Islandia o Finlandia, llegando al resto de países de Europa occidental, como Reino Unido o Francia, que desde 2013 sanciona criminalmente con multa la compra de servicios sexuales. El modelo de abordaje sueco en materia de prostitución ha sido además claramente adoptado por el Parlamento Europeo mediante la Resolución de 26 de febrero de 2014 sobre explotación sexual y prostitución y

44 EKBERG, G., “The Swedish Law that prohibits the purchase of sexual services. Best practices for prevention of prostitution and trafficking in human beings”, en *Violence Against Women*, 10, 2004, p. 1187.

45 EKBERG, G., “The Swedish Law that prohibits the purchase of sexual services. Best practices for prevention of prostitution and trafficking in human beings”, en *Violence Against Women*, 10, 2004, p. 1187; SWEDISH INSTITUTE, *Selected extracts of the Swedish government report SOU:49: “The Ban against the Purchase of Sexual Services. An Evaluation 1999-2008”*, 2010, archivo pdf accesible en https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_ban_against_the_purchase_of_sexual_services_an_evaluation_1999-2008_1.pdf. (últ. visita: 7 junio 2015).

su impacto en la igualdad de género, que clama contra la legalización del trabajo sexual, que identifica toda prostitución con una violación de los derechos de las mujeres —como una forma de esclavitud sexual— y que demanda la imposición del modelo nórdico. Pese a la defensa oficialista que se ha hecho de los supuestos éxitos de este modelo, más allá de oposiciones de carácter ideológico, se han alzado en la misma Suecia voces críticas que constatan como la sanción penal a los clientes ha tenido un efecto de desplazamiento, que no de disminución, de la prostitución, o como no ha supuesto un efecto reductor de la trata de seres humanos, suponiendo efectos negativos tanto en los clientes, como especialmente en los trabajadores sexuales⁴⁶. En el caso de los clientes, porque es más difícil obtener su colaboración como testigos en causas penales, al ser ellos mismos infractores. En relación con las trabajadoras sexuales, porque contribuye a aumentar su estigmatización, las estereotipa como víctimas, fomenta su desconfianza en las autoridades, contribuye a incrementar su vulnerabilidad —al reducir su capacidad para negociar en qué condiciones prestan sus servicios—, porque el efecto disuasorio atribuido a la ley afecta a los clientes más socializados pero no a los peligrosos y porque desplaza a las trabajadoras sexuales a espacios más recónditos, donde se incrementa el peligro de ser victimizadas.

En este contexto de hegemonía del modelo nórdico, el legislador español ha aprovechado la aprobación de la LO 4/2015 para su adopción, aun cuando ya veremos que solo de manera formal. Originariamente, el anteproyecto de la LO de seguridad ciudadana elevaba a nivel nacional el abordaje prohibicionista suave que hasta el momento se había adoptado a nivel de las ordenanzas municipales. El anteproyecto sancionaba con multas

46 ÖSTERGREN, P., *Sexworkers critique of Swedish prostitution policy*, archivo pdf accesible en <http://www.petraostergren.com/upl/files/115326.pdf>. (últ. visita: 6 junio 2015); DODILLET, S./ ÖSTERGREN, P., “La Ley sueca sobre la compra de sexo: presuntos éxitos y resultados demostrables”, en VILLACAMPA, C.(coord), *Prostitución: ¿hacia la legalización?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 113.

que podían llegar a los 30.000 euros el ofrecimiento, solicitud, negociación o aceptación de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público, en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores o cuando estas conductas, por el lugar en que se realizasen, pudiesen generar un riesgo para la seguridad vial. Se preveía que la conducta no se sancionase cuando la persona infractora fuese víctima de trata de seres humanos y dicho extremo quedase acreditado, básicamente porque fuese identificada como tal víctima. Además de la sanción pecuniaria, a la trabajadora sexual infractora, lo mismo que al cliente, se le podía imponer como sanción la pérdida de la posibilidad de obtener permisos de residencia y trabajo si eran extranjeros ilegales, además de poder expulsarla de territorio español, con lo que el efecto sancionatorio extremo de esta regulación proyectada en las trabajadoras sexuales que ofrecen sus servicios en la calle era evidente, atendiendo a que la mayoría son inmigrantes sin papeles.

La dureza de esta regulación proyectada fue reducida al emitirse los correspondientes informes al anteproyecto. Resulta curioso que ni el Consejo General del Poder Judicial ni el Consejo Fiscal dijera mucho al respecto en sus informes, y se mostraran implícitamente conformes con la imposición de estas sanciones a las trabajadoras sexuales. Lo único que indicó el CGPJ fue que más que adoptar modelos preventivos –como el situacional- que se centran en eliminar las manifestaciones del problema, deberían atacarse las causas del mismo. El informe emitido por la Secretaría de Estado de Asuntos Sociales fue el que indicó que la sanción prevista para quienes ofrecen servicios sexuales serviría para agravar su situación de exclusión social sin conseguir el fin previsto, en el mismo sentido en que después lo hizo el dictamen del Consejo de Estado. La emisión de ambos informes contrarios a la sanción de los trabajadores sexuales juntamente con la aprobación de la Resolución del Parlamento europeo de 26 de febrero de 2014 determinan la asunción final de lo que parece ser el modelo abolicionista de factura nórdica, sancionando solo al cliente. Sin embargo, este sistema no se

adopta enteramente, puesto que aún se mantienen las sanciones a las trabajadoras sexuales. Así, a modo de respuesta al interrogante contenido en el título del epígrafe, puede afirmarse que con la aprobación de la LO 4/2015 formalmente se completa el tránsito a la adopción de un sistema abolicionista sancionando a los clientes por vía administrativa, aunque pervive oculta tras la sanción a la desobediencia del trabajador sexual la efectiva adopción de un sistema prohibicionista suave en un plano estatal, que se ha visto que ha tenido nefastos efectos en los trabajadores sexuales cuando ha sido adoptado a nivel municipal.

En efecto, el art. 36.11 LO 4/2015 considera infracción grave “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 un riesgo para la seguridad vial”. Las sanciones imponibles a los clientes de la prostitución callejera que se produce en estos espacios mencionados pueden alcanzar multas de hasta 30.000 euros. Pero algo semejante sucede con las trabajadoras sexuales, puesto que sin estar sancionado directamente el ofrecimiento de los servicios sexuales en estos espacios, indica el mismo art. 36.11 LO 4/2015 que los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo, informándoles de que no observar ese requerimiento puede constituir la infracción de desobediencia que contempla el mismo art. 36.6 LO 4/2015, que además está sancionada con la misma multa imponible al cliente. Así, si quien ofrece servicios sexuales en la vía pública persiste en hacerlo pese a los requerimientos policiales, no podrá ya ser expulsada del territorio español ni le podrá ser denegada la concesión de permiso de residencia o trabajo, pero sí podrá ser sancionada a una multa de hasta 30.000 euros por la comisión de una infracción de desobediencia. Y lo más grave de la posible sanción para la trabajadora sexual vía infracción de desobediencia es que ha desaparecido la exención que se preveía

en el anteproyecto de la ley de la sanción de conductas de ofrecimiento de servicios sexuales cuando la conducta era realizada por víctimas de trata de seres humanos. Cabría con ello incluso sancionar conforme a esta infracción de desobediencia a una hipotética víctima de trata de seres humanos que se viera obligada a ejercer la prostitución callejera.

6. Algunas reflexiones conclusivas

España no ha adoptado una política clara en materia de prostitución, más allá de la criminalización de determinadas conductas relacionadas con la determinación y la explotación sexual de personas en situación de prostitución, así como la regulación administrativa de las condiciones que deben cumplir los establecimientos en que se ofrecen servicios sexuales. El ejercicio de la prostitución en general no se ha sancionado, pero tampoco se ha regulado. Este vacío normativo ha sido colmado por los municipios a golpe de ordenanza cívica. Los ayuntamientos, a quienes en principio no debería competelerles la determinación de las líneas básicas de la política general en la cuestión de la industria del sexo, han tirado de la habilitación legal contenida en la Ley de Bases de Régimen Local para disponer infracciones y sanciones en ámbitos como las relaciones de convivencia de interés local o el uso del espacio público en ausencia de ley sectorial. Sobre esta base, adoptando estrategias de prevención situacional, han sancionado tanto el ofrecimiento como la compra de servicios sexuales en el espacio público en aras a la evitación de conductas incívicas, con las finalidades declaradas de que este tipo de actividades no entorpecieran el uso debido de determinados espacios públicos o de que los menores no fueran testigos del intercambio de sexo por dinero. La aproximación adoptada por la mayor parte de consistorios sobre el particular, con escasas excepciones, como la del ayuntamiento de Sevilla, ha sido la designada como prohibicionista suave, en tanto se ha sancionado tanto a trabajadoras sexuales como a clientes, si bien la sanción de sus conductas no ha sido penal, sino administrativa.

Tal política municipal, lejos de acabar con el ofrecimiento de servicios sexuales, finalidad declarada en muchos casos, ha servido sobre todo para estigmatizar aún más a las trabajadoras sexuales más desfavorecidas, las que trabajan en la calle. No existen evidencias de que el número de trabajadoras sexuales haya disminuido, más bien de lo contrario, al menos atendiendo a la percepción de las mismas trabajadoras sexuales, que lamentan el incremento de la competencia. Las ordenanzas parecen no haber incidido significativamente en las condiciones en que las trabajadoras sexuales desarrollan su actividad, pero sí han supuesto un incremento claro de la presión y del control policial, un cambio claro en el rol de la policía⁴⁷. Se ha barrido a las trabajadoras sexuales del espacio público, invisibilizando su existencia, pero no se han atacado eficazmente las causas que pueden conducir a las personas al desempeño del trabajo sexual, puesto que las medidas emprendidas se han limitado a incidir en el entorno físico o ambiental, pero no han atacado las bases sociales del problema. En definitiva, la salvaguarda de la convivencia cívica a través del empleo del Derecho administrativo sancionador ha servido para segregar y controlar a los “failed citizens” o a los “no ciudadanos”, porque son trabajadores del sexo y, además, en muchos casos, residentes ilegales.

El hecho de que la regulación del trabajo sexual en la vía pública se haya adoptado a nivel municipal ha generado disparidades, no ya solo en el tipo de sanciones impuestas, sino también en la amplitud de las conductas prohibidas, e incluso en la aproximación con que se ha enfocado el problema, produciéndose un cierto viraje desde el prohibicionismo al abolicionismo en determinadas ordenanzas. Con la aprobación de la LO 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana el protagonismo municipal en marcar las líneas políticas a adoptar en materia de trabajo sexual ha desaparecido, se ha producido un proceso de recentra-

47 VILLACAMPA, C./TORRES, N., “Políticas criminalizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sexuales”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-06 (2013), p. 6:1.

lización en virtud del cual es una norma con rango de Ley estatal la que establece las conductas que son sancionables al respecto.

Dicho extremo podría considerarse en principio positivamente valorable en el sentido de que finalmente se hubieran establecido líneas homogéneas de actuación que sirviesen para uniformizar las políticas municipales. Sin embargo, cuando se desciende a la normativa concretamente aprobada, se observa que la adoptada a nivel estatal no va a contribuir a la inserción y a la reconversión de las trabajadoras sexuales. A primera vista parece que se adopta una posición abolicionista siguiendo el modelo sueco, mediante la sanción al cliente, que ya se ha visto que no ha sido tan efectiva en la mejora de las condiciones de vida de las personas que ofrecen servicios sexuales como se ha querido hacer ver desde la versión oficial, pese a que no las sanciona directamente a ellas. Pero es que atendiendo más en detalle a la regulación estatal española, se ve como detrás de la supuesta adopción de un modelo abolicionista permanece agazapado el prohibicionismo *soft*, al recordarse a las trabajadoras sexuales callejeras que pueden acabar sancionadas por desobediencia si persisten en la oferta de servicios sexuales en la calle. Pero además, el campo de incidencia continúa siendo el trabajo sexual en la calle, el que molesta a los ciudadanos ordenados, nada se dice del que se ofrece en locales cerrados o por internet, que continúa permaneciendo en el consabido limbo jurídico.

Con la implementación de la normativa estatal recientemente aprobada el modelo, ahora ya a nivel general, deviene formalmente abolicionista pero es muy probable que acabe siendo materialmente prohibicionista. En manos de los ayuntamientos continúa estando que cuando desarrollen las disposiciones de la ley en materia de trabajo sexual se establezcan limitaciones a la aplicación de la infracción de desobediencia a las trabajadoras sexuales que no atiendan a los requerimientos policiales. Cualquiera que sea la opción que adopten al respecto los ayuntamientos, lo que es cierto es que la aplicación del Derecho administrativo sancionador en lugar del Derecho penal al ofrecimiento

o la compra de servicios sexuales, si bien en principio podría parecer más benigna, puede acabar siendo más gravosa, puede acabar suponiendo una disminución de garantías para el ofensor. Esto porque la sanción no la impone un órgano judicial, sino la Administración, cuando en el procedimiento sancionatorio administrativo el nivel de garantías propias del ofensor no ha alcanzado todavía el umbral propio del procedimiento penal. Así, por ejemplo, las declaraciones de los agentes que formulan la denuncia gozan de valor probatorio de los hechos denunciados, mientras en el proceso penal valen solo como prueba testifical. Además, la condena por la comisión de una infracción de las contempladas en la Ley de Seguridad Ciudadana se inscribe en el Registro Central de Infracciones de la Seguridad Ciudadana, cuando las condenas por las infracciones penales leves hasta ahora existentes en el Código penal español –las desaparecidas faltas- de similar entidad a las infracciones contempladas en esta ley no accedían a ningún registro. Finalmente, y lo que resulta mucho más preocupante, sobre todo pensando en las trabajadoras sexuales, porque a pesar de que se contempla la modulación de las sanciones en función del grado de culpabilidad del ofensor, no se prevé ninguna causa de exención de la responsabilidad administrativa similar a las causas de exención de la responsabilidad criminal de carácter general. Con ello, podemos encontrarnos con que una persona traficada obligada a ofrecer servicios sexuales en la calle por el tratante/proxeneta podría acabar siendo sancionada por cometer una infracción de desobediencia, al haber desaparecido la mención expresa a la exoneración de responsabilidad administrativa a las víctimas de la trata de seres humanos que se contenía en la desaparecida infracción de ofrecimiento de servicios sexuales en la calle el Proyecto de LO de Seguridad Ciudadana.

La perversión de ese posible efecto no puede pasarse por alto; piénsese que si en lugar de constituir infracción administrativa, la desobediencia a los agentes al persistir en el ofrecimiento de servicios sexuales en la vía pública fuese constitutiva de delito, cabría aplicar a la víctima de trata de seres humanos forzada

a persistir en su actitud por el traficante no sólo las causas eximentes genéricamente previstas en el art. 20 CP, sino además la cláusula de exención de responsabilidad penal específica para estos supuestos que contempla el art. 177 bis CP⁴⁸. En este caso, únicamente el empleo de un argumento *a fortiori* (en concreto, *a maiore ad minus*), en el sentido de que si cabe exonerar lo más —la responsabilidad por delito de desobediencia— cabría exonerarse lo menos —la responsabilidad por infracción administrativa de desobediencia— aplicando causas de exención de responsabilidad penal para evitar la responsabilidad administrativa, permitiría evitar el referido efecto perverso. Y es que en puridad nos hallaríamos ante un supuesto de aplicación de la analogía *in bonam partem*, que no plantea excesivos problemas de admisibilidad en el ámbito jurídico-penal.

Con lo que se ha indicado, puede inferirse que la implementación de este sistema de responsabilidad administrativa seguramente contribuirá a ampliar los ámbitos de responsabilidad de los implicados en este tipo de conductas, confirmando el efecto colateral de expansión del sistema de justicia penal —también administrativo sancionador— atribuido a las políticas de prevención del delito⁴⁹. Pero además puede acabar produciéndose la paradoja de sancionar a algunos de los sujetos en favor de cuya protección se ha arbitrado el modelo sueco, las víctimas de la trata de seres humanos, que pueden acabar siendo sancionadas conforme a la LO de Seguridad Ciudadana de ser

48 Dispone el art. 177 bis.11 CP “Sin perjuicio de la aplicación de las reglas generales de este Código, la víctima de trata de seres humanos quedará exenta de pena por las infracciones penales que haya cometido en la situación de explotación sufrida, siempre que su participación en ellas haya sido consecuencia directa de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a que haya sido sometida y que exista una adecuada proporcionalidad entre dicha situación y el hecho criminal realizado”.

49 TONRY, M., *Punishment and Politics: Evidence and Emulation in the Making of English Crime and Control Policy*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2004; TILLEY, N., “Introduction: thinking realistically about crime prevention”, en TILLEY, N. (Ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2005, p. 3.

explotadas en el ejercicio de la prostitución callejera, salvo que ello se evite articulando los correspondientes remedios jurídicos. Con este efecto, pocas dudas se plantean en relación con que mediante la nueva regulación estatal puede abundarse aún más en la criminalización de conductas realizadas por personas prostituidas de lo que hasta ahora se había hecho mediante las ordenanzas municipales.

7. Bibliografía

- AGUSTÍ, J., “Razones para la laboralización de la –libre- prestación de servicios de prostitución por cuenta ajena”, en *IUSLabor* 1/2015, 1-12.
- ARELLA, C./FERNÁNDEZ, C./NICOLÁS, G./VARTABEDIAN, J., *Los pasos (in) visibles de la prostitución. Estigma, persecución y vulneración de derechos de las trabajadoras sexuales en Barcelona*, Virus Editorial, Barcelona, 2007.
- AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, *Estudio sobre la trata, la prostitución y otras formas de explotación sexual en la ciudad de Sevilla*, 2013, archivo pdf. accesible en <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas/area-de-familia-asuntos-sociales-y-zonas-de-especial-actuacion/a-mujer/plan-integral-contrala-prostitucion/estudio-sobre-la-trata-la-prostitucion-y-otras-formas-de-explotacion-sexual-en-la-ciudad-de-sevilla/estudio-sobre-la-trata-la-prostitucion-y-otras-formas-de-explotacion-sexual-en-la-ciudad-de-sevilla> (últ. visita: 7 junio 2015).
- BAILLERGEAU, E./HEBBERECHT, P., “Social Crime Prevention in Late Modern Europe. Towards a Comparative Analysis”, en HEBBERECHT, P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 21.
- BARBERÀ, R., “Aproximación a la prostitución desde la vertiente normativa en Cataluña: la ordenación administrativa local de los establecimientos donde se ejercen actividades de naturaleza sexual”, en VILLACAMPA, C. (coord),

- Prostitución: ¿hacia la legalización?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 285.
- BARCELONA, J., “Seguridad Ciudadana”, en AAVV, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1995, p. 6095.
- BECKETT, K./HERBERT, S., *Banished: The New Social Control in Urban America*, Oxford University Press, New York, 2010.
- BICKFORD, S., “Constructing inequality: City spaces and the architecture of citizenship”, en *Political Theory* 28 (3), 2000, p. 355.
- BRUFAO, P, *Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición*, Fundación Alternativas, Madrid, 2008.
- CALARESU, M./TEBALDI, M, “Local security policies and the protection of territory: an analysis of the italian experience (2007-2009)”, en *City, Territory and Architecture*, 2015 (2:1), pp. 1-18.
- CARMONA, E., “¿Es la prostitución una vulneración de derechos fundamentales?” en SERRA CRISTÓBAL, R. (coord.), *Prostitución y trata: marco jurídico y régimen de derechos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 43.
- CARRO, J.L,” Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 27, 1990, p. 9.
- CLARKE, R. V., “Seven misconceptions of situational crime prevention”, en TILLEY, N. (Ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2005, p. 39.
- CRAWFORD, A., “Crime Prevention and Community Safety”, en MAGUIRE, M./MORGAN, R./REINER, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, 4th edition, 2007, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 866.
- CRAWFORD, A.”Governing through Anti-Social Behaviour: Regulatory Challenges to Criminal Justice”, en *British Journal of Criminology*, 49 (6), 2009, p. 810.

- CRAWFORD, A./ TRAYNOR, P., “La prévention de la délinquance chez les Anglais: From Community-based Strategies to Early Interventions with Young People”, en HEBBERECHT, P./ BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 63.
- DE LUCAS, J., “Espacio público y personas: más allá de la ciudadanía nacional”, en CIERCO, C./ GARCÍA, R./ SILVEIRA, H. (coords.), *Uso y control del espacio público: viejos problemas, nuevos desafíos*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- DODILLET, S./ ÖSTERGREN, P., “La Ley sueca sobre la compra de sexo: presuntos éxitos y resultados demostrables”, en VILLACAMPA, C. (coord), *Prostitución: ¿hacia la legalización?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 113.
- EKBERG, G., “The Swedish Law that prohibits the purchase of sexual services. Best practices for prevention of prostitution and trafficking in human beings”, en *Violence Against Women*, 10, 2004, p. 1187.
- FOLCH, C./ CASABONA, J./ SANCLEMENTE, C./ ESTEVE, A./ GONZÁLEZ, V., “Tendencias de la prevalencia del VIH y de las conductas de riesgo asociadas en mujeres trabajadoras del sexo en Cataluña”, en *Gaceta Sanitaria*, 28 (3), 2014, p. 196. doi: 10.1016/j.gaceta.2013.11.004.
- GRACIA, R., “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, en *QDL (Fundación Democracia y Gobierno Local)*, 17, 2008, p. 99.
- HUGUES, G./ EDWARDS, A., “Crime prevention in context”, en TILLEY, N. (Ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2005, p. 14.
- JULIANO, D., *La prostitución: el espejo oscuro*, Icaria, Barcelona, 2002.
- LIGHT, J., “Urban security from warfare to welfare”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (3), 2002, p. 607.

- MAQUEDA, M.L., *Prostitución, feminismos y derecho penal*, Comares, Granada, 2009.
- MELOSSI, D./SELMINI, R., “Modernisation of institutions of social and penal control in Europe: The “new” crime prevention”, en CRAWFORD, A. (Ed), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2009, p. 153.
- MESTRE, R., “Las caras de la prostitución en el Estado español: entre la Ley de Extranjería y el Código Penal”, en OSBORNE, R. (Ed.), *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el s. XXI*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2004, p. 245.
- MESTRE, R./LÓPEZ, M., *Trabajo sexual. Reconocer derechos*, Ediciones Burbuja, Valencia, 2006.
- MOSCONI, G., “La sicurezza dell’insicurezza. Retoriche e torsioni della legislazione italiana”, en *Studi sulla questione criminale*, 2, 2010, p. 75-100.
- ORTEGA, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/São Paulo, 2014.
- OSBORNE, R., “Introducción”, en OSBORNE, R. (Ed.), *Trabajador@s del sexo. Derechos, migraciones y tráfico en el s. XXI*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2004.
- ÖSTERGREN, P., *Sexworkers critique of Swedish prostitution policy*, archivo pdf accesible en <http://www.petraostergren.com/upl/files/115326.pdf>. (últ. visita: 6 junio 2015).
- PALLARÉS, J., *Mujeres inmigrantes y trabajo sexual en Lleida*, Edicions de la Universitat de Lleida, Lleida, 2007.
- PEMÁN, J., “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 35, 2007, p. 9.
- PEMÁN, J., “La política de civismo en los ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 36, 2010, p. 11.

- PONS, I., *La cara oculta de la luna: condiciones de vida de las prostitutas en Asturias*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1992.
- RECASENS, A., “Social Crime Prevention Policies in Spain from 2000-2010”, en HEBBERECHT,P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 321.
- RECASENS, A./CARDOSO, C./CASTRO, J./NOBILI, G.G, “Urban security in southern Europe”, en *European Journal of Criminology*, 10 (3), 2013, p. 368.
- SELMINI, R., “Towards città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy”, en *Theoretical Criminology*, 9 (3), 2005, p. 307.
- SELMINI, R., “Social crime prevention in Italy: A never ending story”, HEBBERECHT,P./BAILLERGEAU, E. (eds), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. VUB Press, Bruselas, 2012, p. 209.
- SIMON, J., *Governing Through Crime*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- SWEDISH INSTITUTE, *Selected extracts of the Swedish government report SOU:49: “The Ban against the Purchase of Sexual Services. An Evaluation 1999-2008”*, 2010, archivo pdf accesible en https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_ban_against_the_purchase_of_sexual_services_an_evaluation_1999-2008_1.pdf. (últ. visita: 7 junio 2015).
- TILLEY, N., “Introduction: thinking realistically about crime prevention”, en TILLEY, N. (Ed.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2005, p. 3.
- TONRY, M., *Punishment and Politics: Evidence and Emulation in the Making of English Crime and Control Policy*, Willan Publishing, Cullompton, Devon, 2004.
- VARTABEDIAN, J., “Trabajo sexual en Barcelona. Sobre la gestión municipal del espacio público”, en *Oñati Socio-legal Studies*, 2011, v. 1, n. 2, pp.1-13.

- VARTABEDIAN, J., “Tengo mucho placer para enseñarte”: sobre travestis brasileñas trabajadoras del sexo y la gestión pública de la prostitución en Barcelona”, en *Quaderns-e Institut Català d'Antropologia*, 18 (1), 2013, p. 80.
- VILLACAMPA, C., “Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 7 (2012), p. 81.
- VILLACAMPA, C./TORRES, N., “Políticas criminalizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sexuales”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-06 (2013), p. 6:1.
- VILLACAMPA, C./TORRES, N., “Effects of the criminalizing policy of sex work in Spain”, en *International Journal of Law, Crime and Justice*, 41 (2013), p. 375.
- WACQUANT, L., *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, Durham, NC, 2009.
- YOUNG, J., “Social crime prevention”, en McLAUGHLIN, E./MUNCIE, J. (eds.), *The Sage Dictionary of Criminology*, 3rd edition, Sage, London, 2013, p. 424.