

# Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de  
Orihuela

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública

## Trabajo Fin de Grado

Políticas públicas y prostitución: un análisis  
comparado.

Curso académico 2013/2014

Alumna: Yana Golubeva

Tutor: Dr. D. Enrique Conejero Paz

## Índice

1. Introducción.....	3
2. Del problema público a las políticas públicas.....	5
3. Aproximación al problema de la prostitución.....	10
4. Políticas públicas: Reglamentarismo, abolicionismo, prohibicionismo. ....	15
5. Especial atención al caso español. ....	25
6. Conclusiones.....	35
8. Bibliografía. ....	38



## 1. Introducción.

La industria del sexo en todo el planeta mueve inmensas cantidades de dinero, dentro de dicha industria no solo encontramos los sex shops, o los clubs nocturnos con espectáculos de chicas semidesnudas, sino que también está presente el fenómeno de la prostitución o más concretamente la trata de blancas. Y es que el negocio de la prostitución reporta anualmente unas ganancias de entre 5 y 7 billones de dólares y moviliza unos cuatro millones de personas en todo el mundo.

Cada año, medio millón de mujeres son explotadas en los mercados europeos de prostitución. Entre 600.000 y 800.000 personas cruzan fronteras internacionales víctimas de trata, siendo el 80% mujeres y 50% menores de edad. Y España es el primer país de la Unión Europea en consumo de prostitución, con un 39% de ciudadanos que han pagado a cambio de sexo. Le siguen Suiza (19%), Austria (15%), Países Bajos (14%) y Suecia (13%). A nivel internacional, este ranking está encabezado por Tailandia (73%), seguida de Puerto Rico (61%).<sup>1</sup>

En España existen unas 300.000 personas dedicándose a la prostitución de acuerdo con datos de la asociación de propietarios de clubes de alterne, este negocio mueve alrededor de 18.000 millones de euros al año.<sup>2</sup>

Se puede considerar que la venta del cuerpo a cambio de alguna recompensa ha estado presente a lo largo de toda nuestra historia y en todos los países. Conforme fue creciendo el fenómeno; se ha considerado la trata de blancas como algo inhumano comparándola incluso con la esclavitud. De esta forma los Estados empezaron a actuar legislando de manera imperativa imponiendo duras penas a los encargados de las mafias que movían todo este entramado. Con el nacimiento del movimiento feminista empezaron a salir a la luz posturas que defendían la prostitución, ya que algunas mujeres la practicaban de manera voluntaria, de ahí que podemos encontrar varias

---

<sup>1</sup> Véase en <http://www.elmundo.es/yodona/2011/10/26/actualidad/1319638876.html>.

<sup>2</sup> Véase en <http://www.debatimos.com/foros/nacionales/la-prostitucion-en-espana-cifras/?wap2>

visiones de cómo se entiende el fenómeno de la prostitución y cómo cada país va adoptando una u otra política.

En el siguiente trabajo se va a realizar un análisis de los diferentes enfoques imperantes en la sociedad, así como de las políticas públicas, que implementan los Estados respecto al fenómeno de la prostitución. En primer lugar, se aborda el concepto de política pública. En segundo lugar, y desde una perspectiva comparada, se analizan distintos tipos de políticas públicas, desde la perspectiva liberal holandesa a la política de Suecia, siendo ésta la más restrictiva. Para finalizar, nos detenemos en las distintas políticas públicas implementadas en España a lo largo del siglo XX y XXI, concluyendo con una opinión personal sobre la política pública que considero es la más adecuada para corregir este fenómeno en España, ya que nuestra postura siempre ha estado bastante inactiva respecto a dicho tema, hasta tal punto de haber recibido un toque de atención por parte de la Comisión Europea por no adecuar el Código Penal a la Directiva 11/36/UE.<sup>3</sup>



---

<sup>3</sup>*La Directiva Europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas* obliga a cambiar los códigos penales de los países miembros para que la captación, rapto, traslado, amenaza, engaño que conduzcan al abuso sobre un individuo se tipifiquen como delito. Además de promulgar una ley con la que poder condenar hasta a diez años de prisión a quienes induzcan al tráfico de personas.

## 2. Del problema público a las políticas públicas.

Las sociedades del siglo XXI se organizan en forma de Estados, siendo este la acumulación de estructuras y prerrogativas gubernamentales. La concepción del término de Estado ha evolucionado y pasado de considerarse como el monopolio del poder o la conglomeración de la burguesía a lo que conocemos como el Estado del bienestar, encargado de misiones dirigidas a la protección social y desde una perspectiva más paternalista a intentar solucionar los problemas imperantes en dicha sociedad.

Dentro de una organización social siempre nacerán y desaparecerán problemas, bien por haberle puesto solución o bien por la auto disipación. Los nuevos problemas pueden aparecer a raíz de la solución equivocada de los anteriores o simplemente por la evolución de la sociedad y por el cambio en las necesidades y demandas de la población civil.

El paso principal para la destrucción de un problema es la búsqueda de una solución al dicho problema. El Estado del bienestar busca la protección social, dicha protección perfectamente engloba las soluciones puestas para los problemas de la sociedad. Por tanto, las políticas públicas serían aquellas que realiza el Estado como actor principal para encontrar soluciones a un problema de la sociedad.

Pero el Estado no puede ocuparse de todos los conflictos imperantes en una organización social, para ello el problema debe de alcanzar una importancia o interés notorio para la gran mayoría de la población, el Estado intervendrá cuando el problema sea considerado como 'problema público' y esto sucede cuando la sociedad civil por sí sola no ha podido poner fin al problema.

Por tanto, para que nazca una política pública, primeramente tiene que haber un problema imperante en la sociedad, dicho problema va estar en estrecha relación con los valores dominantes de la sociedad en ese momento. Pero aparte para que el Estado pueda intervenir el problema debe considerarse como un problema público, según Gary Becker eso ocurrirá cuando el problema social, por un lado, muestra carencias objetivas en la sociedad y, por otro, cuando los actores con poder califican a esa situación como problema.

Entendemos por tanto que las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Entre los estudiosos de la materia podemos encontrar definiciones del término políticas públicas que irán desde las más abstractas y generales a definiciones repletas de características.

Desde una perspectiva analítica, Meny y Thoenig (1992) definen las políticas públicas como *'los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico'*. Por su parte, Dye (2002:1) asumiendo una postura más amplia, define las políticas públicas como *'todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer'*. También, Anderson (1990) ofrece una visión igualmente genérica: *'Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne'*.

La definición de Jenkins (1978) es más concreta pero susceptible de caer en imprecisiones: *'Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica'*. En este sentido, Villanueva lo define como *'En suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce'*. (Villanueva, 1996).

Las políticas públicas encuentran su razón de ser en la consecución de los objetivos impuestos por ellas mismas para de alguna manera generar impactos o efectos en la sociedad.

Las políticas públicas pueden ser de diferentes tipos, dependiendo del objetivo que busca la política o la manera que tiene de alcanzarlo. La división en tipos va a depender del autor, en este caso usaremos la llevada a cabo por Lowi, siendo la más conocida. Lowi clasifica las políticas públicas mediante la combinación de dos criterios, la estructura de coerción utilizada por el poder

público y el efecto que sobre los individuos tiene la intervención realizada. (Véase tabla 1.)

Tabla 1. Clasificación de los tipos de políticas públicas.

	Políticas con efectos directivos sobre la conducta de los individuos.	Políticas con efectos indirectos.
Políticas que imponen obligaciones.	<b>Regulatorias</b>	<b>Redistributivas</b>
Políticas que establecen poderes o privilegios.	<b>Distributivas</b>	<b>Constitutivas</b>

Fuente: Lowi, 1989

De ahí obtendríamos cuatro tipos de políticas públicas: regulatorias, redistributiva, distributivas y constitutivas.

Las políticas regulatorias o reglamentarias son aquellas que obligan a los sujetos imponiendo normas de obligado cumplimiento, los ejemplos podrían ser el poder policial, la intervención gubernamental en la economía, la legislación en materia de salud pública o de seguridad industrial.

Por otro lado las políticas redistributivas imponen también coerción pero ya no a todo el mundo sino a grupo concreto denominado como status, y dependiendo del status la obligación es diferente, el ejemplo más claro de esta política es la seguridad social por ejemplo, o el IRPF<sup>4</sup> ya que este es progresivo.

La política distributiva, ya no es coercitiva sino que otorga privilegios o ventajas a los individuos es el caso de los subsidios. Por último, las políticas constitutivas serán aquellas que afecten a los poderes, son las reglas que confieren autoridad a los poderes públicos, aquí el ejemplo sería la creación de un Ministerio por ejemplo o la separación de poderes.

En nuestro caso las políticas públicas a analizar en los siguientes apartados van a ser tanto reglamentarias como redistributivas. Ya que, como veremos a continuación las medidas utilizadas en las diferentes políticas irán tanto desde

<sup>4</sup> Como ejemplo de política fiscal.

la imposición de medidas prohibitivas o la imposición de multas, como la concesión de ayudas o determinados privilegios.<sup>5</sup>

Pero no basta con la existencia de un problema para que aparezca una política pública, como hemos mencionado anteriormente debe de calificarse como problema público y aparte para que intervengan las fuerzas gubernamentales, es necesaria la inclusión posterior del problema en la agenda gubernamental (Agenda del Gobierno). Cabe explicar que la Agenda de Gobierno está formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos; son las cuestiones que preocupan al gobierno, mientras que la Agenda sistémica está formada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que, además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen.

En pocas palabras en la agenda sistemática se encontraran todas aquellas cuestiones que preocupan a la sociedad y solo unas pocas pasarán a la agenda institucional o de gobierno, pasando así a ser también la preocupación de los poderes públicos.

Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y acepta actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos. Podríamos decir que es la legislación que pone en marcha para intentar acabar con el problema.

Pero no basta solo, con formular una respuesta de acción ante el problema, otro paso necesario es lo que denominamos la implantación de las políticas públicas. Por implantación de una política pública se entiende toda la puesta en marcha tanto de capital como de recursos humanos hasta que aparezcan los primeros efectos asociados a la intervención pública en cuestión.

---

<sup>5</sup> Véase punto 4.1, 4.2 y 4.3 del trabajo donde se explican a fondo las políticas públicas.

El ciclo de las políticas públicas finaliza con la evaluación de los efectos de las mismas, donde se mide la eficacia y la eficiencia mediante indicadores puestos a priori. Es aquí donde se puede apreciar si una política pública ha sido capaz de solucionar un problema o no, alcanzando o no los objetivos previamente establecidos.

Para sintetizar mejor la explicación anterior referente al ciclo de las políticas públicas, véase gráfico 1.

Gráfico 1. Ciclo de las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, para conocer mejor el posicionamiento de un Estado referente a un problema en concreto, sería de especial interés fijarnos en la clase de políticas públicas que desarrolla. Suele ser perfectamente apreciable la diferencia notoria que existe entre los diferentes países a la hora de entender los problemas respectivos a la sanidad, la educación o pasando por problemas como tráfico de drogas, muertes en la carretera o la prostitución.

En vistas de lo anteriormente dicho ¿Podemos, entonces, calificar a la prostitución como un problema público? Por supuesto que sí, en la mayoría de las ciudades siempre podemos encontrar barrios o calles donde desarrollan su actividad las chicas de la noche, ello supone a los vecinos de la zona un constante inconfort debido bien a los ruidos o bien por el ensuciamiento de la vía pública, como por la imagen bastante grotesca que otorga a la zona, sin olvidarnos del problema de la salud pública, que podríamos llegar a decir que afecta a toda la población, ante una epidemia nadie está a salvo.

Por tanto calificamos a la prostitución como problema público, ya que la propia sociedad no ha podido encontrarle solución, y observamos como los gobernantes entienden el problema y aceptan que existe cuando implementan políticas al respecto.

Una vez calificada la prostitución como problema público, el siguiente paso es profundizar en el análisis del mismo.

### **3. Aproximación al problema de la prostitución.**

Para comprender mejor el problema que va a ser la base de nuestro análisis resulta necesario ante todo realizar una conceptualización del objeto de estudio.

Ésta, viene siendo una conceptualización compleja ya que *“definir la prostitución es algo problemático y que todos los intentos se encontraran con la complicación que supone que los límites de esta institución social sean muy ambiguos”*. (Juliano, 2002)

¿La prostitución es tal solo cuando hay dinero de por medio? ¿Se podría considerar la realización de cualquier acción sexual con el pensamiento de llevarse una recompensa después, no necesariamente de índole económica, también como prostitución?

Según el DRAE, la prostitución es la *‘actividad a la que se dedica quien mantiene relaciones sexuales con otras personas, a cambio de dinero’*, aunque suele considerarse del mismo modo cualquier otro tipo de retribución.

Si nos basamos solo en la definición anterior, podríamos llegar a equiparar la prostitución con el matrimonio burgués, ya que también en el mismo se realiza un intercambio, es el hombre quien ‘mantiene’ a la mujer, en este caso de por vida, mientras ella presta ‘servicios’ entre los cuales está el sexual. Como he señalado antes en el caso del matrimonio dicho intercambio se realiza por un período largo de tiempo, mientras que en la prostitución es durante un momento puntual y concreto.

Estoy de acuerdo con Peterson cuando afirma que la *‘diferencia legal entre matrimonio y prostitución es la diferencia entre la apropiación pública y privada de las mujeres’* (Peterson, 2000).

Es destacable la definición que realiza Nicolás (2007) siendo ésta más completa y acertada: *‘la prostitución es la institución social que supone el intercambio de servicios sexuales por dinero que realizan algunas mujeres, estigmatizadas y discriminadas por ello, dentro del modelo de sexualidad patriarcal moderno y del sistema capitalista’*.

La prostitución es un fenómeno social que existe y existirá siempre. Tiene sus inicios casi al mismo tiempo que los inicios de la humanidad, solamente recordad la prostitución hospitalaria de la edad media, que significaba atender huéspedes ofreciendo a las mujeres de la casa, o *‘la prostitución sagrada, el culto pagano de ofrecer a los Dioses la entrega de las mujeres a otros hombres’* (Soliz, 2011).

A día de hoy, para comprender el fenómeno de la prostitución debemos de apreciarlo desde diferentes prismas o visiones.

Por tanto, encontraríamos tres vertientes o prismas explicados por Camarma (2010) en su estudio antropológico de la prostitución.

- El cuerpo como fuente de producción.
- El cuerpo como víctima-verdugo.
- El cuerpo como fuente de delito.

El primero de todos, el cuerpo como fuente de producción, se basa en la visión del sexo como salario, una industria o un negocio. Esta perspectiva de la

prostitución defiende que es un trabajo como cualquier otro naciente de la liberación sexual, en busca de unos derechos propios como los de cualquier trabajador.

Esta visión se atenúa en la década de los 70 del siglo pasado, a partir de movimientos feministas (feminismo liberal y en defensa de los derechos cívicos), basándose en la premisa de que cada persona puede disponer de su cuerpo y hacer uso de él conforme a sus propios criterios, entendiendo la prostitución como un trabajo y las que desempeñan el mismo como “trabajadores del sexo”.<sup>6</sup>

Los defensores de esta corriente parten de un modelo de agencia planteando políticas de reconocimiento, regularización y legalización de las condiciones de trabajo sexual.

Se insiste en la idea de que la prostitución es un trabajo más *‘no es más inmoral que el trabajo del peón, del minero, del ejecutivo, del artista, del escritor, de la mecanógrafa; no es más abyecto, es decir, menos abstracto, cínicamente concentrado en el resultado (el dinero) e indiferente a los medios de alcanzarlo’* (Backner 1977). Para esta autor existe una relación muy estrecha entre el trabajo que realiza un obrero y la prostituta, ya que todo trabajo es una forma de prostitución.

Actualmente en el marco nacional podemos encontrar una asociación en defensa de la prostitución, como es el colectivo HETAIRA<sup>7</sup> que argumenta su postura basándose en premisas, ya anteriormente analizadas, como la equiparación de la prostitución con el trabajo, que puede ser desempeñado de manera muy diferente, destacando la necesidad de diferenciar quienes lo hacen obligadas por terceros y quienes lo hacen por decisión individual aunque obviamente condicionadas por las situaciones personales. Para ellas, la existencia de la prostitución tiene que ver no sólo con la situación de

---

<sup>6</sup> O también la denominación de “trabajo sexual”, término acuñado en los años 70 por el movimiento de defensa de los derechos de las prostitutas de los EEUU y Europa, por un lado ubica nos ubica en el ámbito laboral, permitiendo la inserción de la mujer en la sociedad y por otro lado nos aleja de la victimización y por ultima permite reivindicar derecho de las trabajadoras sexuales en tanto ciudadanas como trabajadoras.

<sup>7</sup> Colectivo nacional, que se encuentra en defensa de la prostitución, formado principalmente por personas que ejercen dicha profesional, persiguiendo unos objetivos como pueden ser la defensa de los derechos de las prostitutas y de la normalización de su trabajo.

desigualdad de las mujeres en relación a los hombres sino también con la pobreza, con las desigualdades norte/sur, con las mercantiles, etc. Las participantes en este colectivo defienden que tienen capacidad para decidir sobre sí mismas y sobre sus condiciones de vida, aunque a veces lo tengan difícil. Buscan, como hemos señalado con anterioridad, reconocimiento de los mismos derechos que tienen el resto de trabajadores. Persiguen regular las relaciones comerciales cuando implican a terceros. Siendo fundamental que cualquier política que se desarrolle en este terreno cuente con la voz de las propias prostitutas.

Por otro lado, el cuerpo como víctima-verdugo, encontramos los partidarios que ven la prostitución como el exponente máximo de la violencia de género y la explotación económica culpa del capitalismo. Entienden la prostitución como 'la manifestación más brutal del patriarcado que el capitalismo alimenta'. El sexo es entendido como forma de esclavizar, fuente de peligro.

Los autores de esta tradición feminista defienden un sistema abolicionista considerando a la mujer que ejerce dicha profesión como víctima.

Son diferentes grupos feministas los que se encuentran a favor de dicho sistema abolicionista entre los que se encuentran: feminismo radical, feminismo tradicional, feminismo de freno. Entre los autores podríamos destacar a Ana Miguez y Roció Nieto, ambas miembros de APRAMP.<sup>8</sup>

Se basan en preceptos como:

- La enorme mayoría que ejercen la prostitución son mujeres y niñas.
- Suele ser forzada.
- El principal consumidor es el hombre.
- Suele suceder en entornos de pobreza.
- Durante la práctica se realizan actos que humillan a la mujer.
- Etc.

Defienden principios de igualdad de las mujeres y las niñas, donde se rechaza la idea de que las mujeres y las niñas y algunos niños, sean

---

<sup>8</sup> Plataforma para la abolición de la prostitución.

mercancías susceptibles de ser compradas, vendidas y sexualmente explotadas por hombres.

Como defiende Van Der Veen (2001), se pone de base el hecho de que ser sexualmente una mujer es inseparable de la experiencia de subordinación y sumisión bajo el patriarcalismo masculino. Cuando una prostituta vende su sexualidad, está simultáneamente vendiéndose a sí misma, sufriendo un proceso de degradación y deshumanización. La continua compra y venta de la sexualidad aliena y transforma el cuerpo en un objeto de alguien. Este proceso de objetivación tiene un efecto derrame sobre la objetivación de todas las mujeres. Por último, el cuerpo como fuente de delito, entiende tanto al delito moral como legal.

Aplicar este enfoque ante el fenómeno de la prostitución significa que el Estado adopte un papel de guardián de la moral (normalmente este orden moral está determinado por las creencias religiosas). Por tanto, esta actividad ha de ser erradicada por ley, prohibiendo su ejercicio y/o penalizando a aquellas personas relacionadas con ella, especialmente a las prostitutas.

Después de haber realizado la diferenciación de los puntos de vista, podríamos asignar a cada uno de ellos, un modelo de políticas públicas, el resultado sería el siguiente (véase tabla 2).

Tabla 2. Relación entre la representación del trabajo sexual y las políticas públicas.

<b>Representaciones del trabajo sexual.</b>	<b>Políticas públicas.</b>
Cuerpo como fuente de producción.	REGLAMENTARISTAS
Cuerpo como víctima-verdugo	ABOLICIONISTAS
Cuerpo como fuente de delito	PROHIBICIONISTAS

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Políticas Públicas. Reglamentarismo, abolicionismo, prohibicionismo.

Después de haber diferenciado las visiones existentes en la actualidad acerca del problema de la prostitución, en este apartado nos centraremos en llevar a cabo un análisis de las distintas perspectivas jurídicas o políticas públicas imperantes en la actualidad. Analizaremos políticas donde se castiga por un lado solo la contratación del servicio sexual, quedando la ofertante impune, como políticas donde tanto las ofertantes del servicio como el que lo recibe quedan previstos de castigo.

Partiendo del esquema anterior comenzaremos por analizar el modelo reglamentarista.

El modelo reglamentarista, apoyado por varias autoras (Raquel Osborne, Judith Walkowitz, Cristina Gaizabal, Dolores Juliano o Laura M<sup>a</sup> Agustín entre otras), se plantea haciéndose la siguiente pregunta: *‘¿Quiénes somos nosotras (ni nadie) para juzgar moralmente más degradante la venta del cuerpo por dinero que la venta del alma por los mismos motivos, como hacemos la mayoría de los mortales cotidianamente?’* (Osborne, 1989)

Por supuesto que la prostitución es el resultado de la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, pero no quiere decir que se deba mirar hacia el otro lado, y hacer como si el problema no existiera.

Desde el punto de vista del modelo reglamentarista la prostituta no es vista como una inmoral<sup>9</sup> sino que más bien la preocupación principal del Estado es el delito de la salud pública. Establece la reglamentación para el ejercicio de la prostitución y se basa en la protección y prevención de la salud para disminuir el riesgo de contagio de infecciones de transmisión sexual. Dentro de las obligaciones contenidas en estos regímenes están el control o registro de las personas dedicadas a esta actividad, exámenes médicos periódicos y el no ejercer la prostitución en lugares distintos de los señalados.

---

<sup>9</sup> A diferencia del modelo prohibicionista, en el cual la ‘profesión’ atenta contra la moral.

Desde esta postura, la prostitución, es un mal menor y necesario que se debe controlar y es el Estado el que asume el control de la actividad. Su acción consiste normalmente en delimitar los espacios públicos y privados, sus horarios y características. Identifica y registra la oferta, a través de licencias o credenciales, y partiendo del reconocimiento del riesgo de contagio de infecciones de transmisión sexual, arbitra un sistema de control médico, establece los mecanismos de supervisión, e intenta identificar los lugares clandestinos de comercio sexual.<sup>10</sup>

El modelo reglamentarista, lo podríamos dividir en dos:

- Por un lado los casos donde la prostitución es legal y regularizada (modelo Países Bajos).
- Por otro lado los casos donde es legalizada pero no regularizada.

Esta acepción también la comparte Lousada Arochena (2005) cuando realiza la siguiente división:

La despenalización de la prostitución voluntaria es un sistema legal sustentado en una ideología liberal que, hasta el abolicionismo, se ha alternado históricamente con el prohibicionismo, y que se empareja con el reglamentismo, o regulación cuasi-policial de la prostitución despenalizada, aunque éste a veces aparezca en países prohibicionistas permisivos del turismo sexual o en países formalmente abolicionistas. Países reglamentistas son los que, por motivos de salud pública, someten la prostitución a controles oficiales (Grecia o Turquía) o los que, por motivos de seguridad ciudadana, prohíben la prostitución callejera (Inglaterra, Italia) o los que sólo admiten, por motivos de salud pública y por motivos de seguridad ciudadana, la prostitución en prostíbulos registrados (Austria).

Mientras el sistema despenalizador / reglamentista contempla a la prostituta como un sujeto de deberes derivados del riesgo de daño de otros bienes jurídicos como la salud pública o la seguridad ciudadana, la laboralización,

---

<sup>10</sup> Véase “La prostitución una cuestión de género” en <http://www.fademur.es/documentos/prostitucion.pdf>.

aparte esos deberes, le atribuye a la prostituta derechos laborales, incluso de Seguridad Social (caso de Holanda).

Por tanto apreciamos países donde es considerada legal, se acepta que existe, y marca en cierta manera los límites de la misma, pero no otorga los mismos derechos que si fuera considerado un trabajo normal, y países donde la prostitución es considerada legal y está regularizada, donde las mujeres que ejercen la misma gozan de sus derechos.

Por tanto, el modelo reglamentarista se basa en que la mayoría de las prostitutas lo son por voluntad propia, siendo una forma de ganarse la vida y por lo tanto tiene que ser respetada, debiendo de entregarles condiciones adecuadas de seguridad y de solubilidad, agregando además que el problema de la estigmatización desaparecería estando el problema cubierto legalmente, por lo tanto es necesario reconocer la profesión oficialmente.

En contrapartida al modelo reglamentarista se encuentra el abolicionismo. Como ya he mencionado anteriormente, este sistema equipara la prostitución a la esclavitud. En este modelo se criminaliza todo aquello que rodea a la prostituta pero no a ella misma, ya que, volviendo a recalcar, es vista como una víctima.

Este enfoque, defiende la erradicación de la prostitución con medidas legales que no actúan sobre la trabajadora sexual en sí, sino que se dirigen a las personas relacionadas con su organización y explotación. Estas medidas legales penalizan el tráfico y el proxenetismo y a las personas consumidoras de los servicios sexuales. A su vez, defiende la aplicación de medidas que ayuden a la rehabilitación de las víctimas del tráfico y de la prostitución.

El abolicionismo surge como consecuencia de los debates de la Federación Abolicionista Internacional bajo las premisas de la feminista Josefina Butler, para luchar contra la reglamentación de la prostitución y cuyos principios fueron incorporados en el Convenio de Naciones Unidas del 2 de diciembre de 1949.

Otros convenios de carácter internacional, como el de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, continúan defendiendo el abolicionismo. Otro de los convenios internacionales sobre

prostitución y tráfico de personas con fines de explotación sexual, celebrado en Madrid en el año 2000, también defiende este tipo de política. De esta manera, en su declaración final expone una de las principales ideas que define esta postura, el no reconocimiento en ningún caso de la decisión libre y autónoma de la mujer que vende su cuerpo por dinero u otro recurso. Asimismo, se solicita que el tráfico de mujeres incluya las siguientes connotaciones: la 'incitación', 'sin tener en cuenta el consentimiento de la persona' y 'la explotación de la prostitución ajena y todas las formas de explotación sexual (Javate de Dios, 2001). Es decir, la prostitución es siempre forzada independientemente de la decisión de las mujeres que la ejercen, y se equipara al tráfico de mujeres con fines de explotación. Prostitución es siempre equivalente a esclavitud sexual.

Los defensores del sistema abolicionista luchan por acabar con la 'esclavitud' de las mujeres despenalizando el ejercicio de la prostitución. Las normas penales tipifican exclusivamente la conducta de quienes se benefician de la prostitución ajena, sin tener en cuenta si el desempeño de la actividad es voluntario o no.

Se considera la prostitución incompatible con la dignidad de la persona, no la prohíbe pero trata de abolir la explotación que soporta y la entiende como un supuesto de inadaptación social. Persigue la integración social de las prostitutas, el castigo a los proxenetas y la disuasión de los clientes. (Canales, 2005)

Según Tamzali, es necesario intervenir y poner límites a la libertad de la que goza hoy en día el hombre moderno como consumidor de servicios sexuales, por incurrir el comercio sexual en la violación de los límites de la integridad y dignidad humanas.

Este modelo, intenta responder a las demandas de las mujeres que se sienten amenazadas por la existencia de la prostitución, que consideran una forma de explotación del sexo femenino, la perpetuación por excelencia del patriarcado y de la violencia estructural que le es inherente. (Heim y Monforte, 2004)

Otra idea fundamental de esta perspectiva es que no entiende que la prostitución pueda ser una opción o estrategia por parte de la mujer. Para estas teóricas la prostituta es siempre una víctima cuya capacidad de decisión se encuentra limitada por unas condiciones sociales estructurales (pobreza, marginación, falta de oportunidades, abuso sexual). Las mujeres que deciden prostituirse están en su mayoría marcadas por su situación de exclusión y por actos de violencia, *'la prostituta no puede ser penalizada, pues es víctima de un proceso que no controla'* (Barahona, 2000).

En conclusión, según los planteamientos abolicionistas, la prostitución es siempre forzada, las mujeres que eligen ejercer la prostitución no lo hacen por la decisión de disponer de su cuerpo libremente, pues siempre es una elección de alguna manera condicionada por sus circunstancias sociales. Por tanto, la prostituta es una víctima indefensa a la que hay que rehabilitar. El Estado interviene aquí para salvar a las prostitutas, ofreciéndole 'alternativas' rehabilitadoras. Y para aquellas que no quieran participar en las rehabilitaciones, terminarán siendo perseguidas y culpabilizadas, acusándolas de querer ganar cuanto más dinero mejor. Es decir, *'la motivación económica que se considera legítima en cualquier otro colectivo se lee en ellas como perversión o como patología que debe ser tratada profesionalmente'* (Juliano, 2002).

La crítica a este sistema es muy parecida al modelo prohibicionista, ya que se impide el reconocimiento personal de las personas que ejercen ésta actividad favoreciendo al mismo tiempo el ejercicio clandestino de la misma, aumentando las ganancias de los explotadores y agravando los riesgos para la salud de las prostitutas.

El tercer y último modelo es el prohibicionista, siendo el más radical de todos, donde la prostitución es vista como un delito y no solo criminaliza a la persona que compra el servicio sino también a la propia mujer que lo desempeña y también a los proxenetas.<sup>11</sup> *"Desde la óptica jurídico penal este sistema tipifica la conducta de prostitución por lo que la persona que ejerza*

---

<sup>11</sup> Cabe señalar que hay países en los cuales el cliente es considerado impune y hasta su testimonio puede ser válido, es el caso de Egipto por ejemplo.

*este oficio deberá responder por su conducta sometiénndola a penas o medidas de seguridad.” (Álvarez, 2007)*

El prohibicionismo obedece a un modelo ideológico donde se mezclan la moral y el derecho. La prostitución se concibe como un vicio moral, el cual debería de erradicarse.

La política en materia de prostitución en el sistema prohibicionista se centra en gran parte en la acción policial ante cualquier oferta sexual, pública o privada que implique una retribución monetaria a cambio. Para el Estado las personas que practican la prostitución son delincuentes que deben responder ante la justicia y en el mejor de los casos rehabilitarse o reeducarse. El bien jurídico protegido es la moral pública y las buenas costumbres. Las personas que ejercen la prostitución están equiparadas a los delincuentes, mientras que los clientes son vistos como víctimas de la invitación escandalosa y provocativa de las prostitutas.<sup>12</sup>

Este sistema trae consigo el favorecimiento del ejercicio clandestino de la actividad y la aparición de organizaciones controladoras de la prostitución, como redes de tráfico de blancas.

En el contexto europeo, sólo Irlanda actualmente aplica este tipo de medidas legales. Es característico de sociedades tradicionales donde la religión juega un papel social y político importante. También los sistemas jurídicos de la mayoría de los estados de Estados Unidos tipifican como delito la prostitución castigando a las personas que la ejercen.

Después de haber analizado las tres posibles políticas públicas utilizadas como respuesta al problema de la prostitución, pasaremos a realizar un análisis desde la perspectiva comparada.

#### *4.1 El caso de Holanda.*

Como ejemplo de la política pública reglamentarista, el ejemplo más claro y conocido sería el caso de los Países Bajos. Que mediante la ley aprobada el 1

---

<sup>12</sup> Vuelvo a destacar que dependiendo del país se penaliza al cliente o no.

de octubre de 2000<sup>13</sup>, se abolía la prohibición de la explotación del trabajo sexual voluntario, trayendo así como consecuencia inmediata que la prostitución no forzada de un adulto sea lícita.

Este caso lo podríamos considerar como ejemplo de 'moralidad postmoderna'<sup>14</sup> según Peláez (2008). Según el autor, la política reglamentarista que rige actualmente el tema de prostitución no es de evolución natural sino que se trata de un modelo de 'tolerancia regulada', el cual se ha aplicado a otros fenómenos problemáticos como la eutanasia o el aborto.

Este modelo se basa en la libertad que tienen las personas que imparten justicia de no procesar a las/los inculpados en un delito, siempre que el uso discrecional de este poder favorezca el interés público. Es decir, aunque según la ley la prostitución fuera una actividad proscrita, en la realidad muy pocas personas eran procesadas por este delito, debido a una posición pragmática que convenía a todas y todos los actores involucrados.

La ley holandesa tiene de base varios prismas:

- La legalización de los sitios en los que se ejerce el comercio sexual, para hacer que la actividad no trastorne la vida pública.
- Se legaliza y regula la prostitución voluntaria.
- Se penaliza a quienes participan en cualquier tipo de prostitución involuntaria.
- Se conceptualiza el comercio sexual como cualquier otra actividad lucrativa.

Otro de los aspectos a destacar de dicha ley, es el hecho de que los negocios de los prostíbulos quedan sometidos a un régimen municipal<sup>15</sup> y el

---

<sup>13</sup> Mediante la reforma del Código penal (el nuevo artículo 250a).

<sup>14</sup> Es decir, propensa a postular criterios éticos sobre una base elemental de consenso social, y divergente de la adopción de criterios objetivos y estables para definir la bondad o malicia de una conducta. (Peláez, 2008)

<sup>15</sup> Cada ayuntamiento es el responsable de su política en materia de prostitución, pudiendo impedir ciertas formas de ejercicio con una única limitación: no prohibirla completamente. Los municipios han ido estableciendo los requisitos para obtener las licencias, que contemplan, en general, el número de burdeles permitidos, las áreas geográficas en las que se tienen que situar, los requisitos de seguridad, salubridad y condiciones de trabajo de los locales, así como

incremento de la pena referente a los actos de explotación, proxenetismo y tráfico de personas para una prostitución involuntaria.

En este sentido, se concibe la prostitución como una alternativa profesional haciendo de éste un mercado similar al de otras ocupaciones, con estándares de calidad importantes que pasan por el tema de la salud y la prevención de contagios, el respeto a la vida privada y la seguridad de oferentes y demandantes (Peláez Galvez, 2008).

Pero el aspecto más importante de dichas reforma es el hecho de que se otorga a las 'trabajadoras del sexo' derechos tales como pensión de invalidez, acceso a las pensiones, salario mínimo, derecho a sindicarse y a negarse a la realización de un determinado servicio, derecho a un trato justo e igual en trabajo sin discriminación ni explotación (Monfort Soria).

#### 4.2 Suecia. Ley Sueca o 'Sexköpslag'.

El ejemplo de Suecia, sería el ejemplo del modelo de política pública abolicionista, que mediante lo que denominaremos 'Sexköpslag'<sup>16</sup> introdujo dicha solución al problema basándose en la consideración de la prostitución *'como un aspecto de la violencia masculina contra mujeres, niñas y niños. Es reconocida oficialmente como una forma de explotación de mujeres, niñas y niños, y constituye un problema social significativo... la igualdad de género continuará siendo inalcanzable mientras los hombres compren, vendan y exploten a mujeres, niñas y niños prostituyéndoles'*, argumentación utilizada por el propio Gobierno sueco.

La 'Sexköpslag' sueca (ley de compra de servicios sexuales), criminaliza la demanda de prostitución dejando impune la oferta, es producto del movimiento feminista y de su especial manera de entender los aspectos vinculados a la sexualidad masculina y femenina.

---

las medidas en relación con su gestión. Su cumplimiento es controlado por un grupo de trabajo municipal, y no observarlos puede suponer el eventual cierre del local por parte de las autoridades locales.

<sup>16</sup> Ley sueca contra la prostitución, que entró en vigor el 1 de enero de 1999. La cuál establece un castigo de multa o prisión de hasta 6 meses a quien requiera cualquier forma de servicio sexual a cambio del pago en dinero o en especie, independientemente del lugar donde se realice.

Con la '*Sexköpslag*', además se intenta, proveer de amplios fondos para servicios sociales dirigidos a cualquier prostituta que desee dejar esa ocupación y disponer de fondos adicionales para educar al público.

En Suecia se trata la prostitución como una forma de violencia contra las mujeres, negando que sea una cuestión de moral sino de igualdad, en la cual se penaliza a los hombres que las explotan comprando servicios sexuales. Se trata a las prostitutas, como víctimas que requieren ayuda y se educa al público para contrarrestar el histórico sesgo masculino que por tanto tiempo ha ofuscado el pensamiento acerca de la prostitución.

De esta manera la pretensión del gobierno sueco, es atacar a la demanda para colapsar el mercado, de alguna manera obligando a las mujeres por buscar otras maneras de subsistir (Peláez, 2008). Se pretende demostrar que el Gobierno tiene una visión crítica frente a la explotación de la mujer.

Podríamos sumarle otro asunto importante para la ley sueca, como es la violencia en contra de las mujeres, por lo que la ley que sanciona a los clientes del comercio sexual se suma a un proyecto gubernamental mayor cuyo fin es combatir la violencia en contra de las mujeres (Peláez, 2008).

Se puede sintetizar las características de la Ley, de la siguiente manera:

Para empezar, la ley se centra exclusivamente en los compradores de personas prostituidas. A esas personas explotadas en la prostitución, las víctimas de la violencia de los hombres, no se les imputa ninguna acción criminal, ni sufren ningún tipo de repercusión legal o administrativa.

El Gobierno, garantiza dinero y asistencia a las mujeres que son víctimas de la violencia de los hombres, lo que incluye a las mujeres prostituidas. De esta manera, el Estado es responsable de asistir a mujeres para que abandonen situaciones de violencia como la prostitución y de proveerlas de casas de acogida, asesoramiento, educación y formación profesional. Son los diferentes Ayuntamientos de las distintas ciudades suecas los que tienen en realidad la responsabilidad de proveer de servicios a las víctimas de prostitución y a las personas traficadas, de acuerdo con la Ley.

### 4.3 Estados Unidos

Por último, como ejemplo del modelo prohibicionista abordaremos el caso de EEUU<sup>17</sup>, sin olvidarnos de que también este modelo se encuentra presente en países como Irlanda o China.

Como ya hemos mencionado con anterioridad, la principal característica de este modelo es que no solo es castigado el cliente sino que también la prostituta, por otro lado podemos encontrar casos como es por ejemplo Egipto, donde solamente es la prostituta la que resulta penada, a diferencia del modelo abolicionista donde la prostituta es vista como una víctima y la ley la ampara.

En la legislación de dichos países podemos apreciar el carácter sancionador de las mismas con la imposición de penas de prisión y multas.

En Estados Unidos las primeras sanciones penales sobre la prostitución fueron apareciendo a partir de 1900, y para el 1925 casi todos los Estados habían aprobado algún tipo de prohibición del ejercicio de la prostitución (Drexler, 1996). Siendo en 1910 cuando se aprueba una ley estatal '*Mann Act*' que prohibía a los hombres trasladar a cualquier mujer de un Estado a otro con una finalidad inmoral (Villacampa, 2012). Poco a poco se fueron aprobando leyes de carácter prohibicionista tanto para el ejercicio de la prostitución como actividades que se lucrasen de ella. Los factores que influyeron en que la política llevada a cabo fuera de carácter prohibicionista fueron varios.

Entre ellos destacan, en primer lugar, razones de carácter moral, premisa básica del modelo prohibicionista. No solo por la presenta moralidad cristiana sino que también por la consideración de inmoral la imagen de una mujer vendiendo su cuerpo. En segundo lugar, la lucha contra las enfermedades venéreas fue otra de las razones para implantar este modelo, para proteger la salud y la seguridad de la sociedad. En tercer lugar, se pensó también en las prostitutas mismas, se buscaba evitar acciones violentas contra su persona. Por tanto la criminalización de la prostitución se usó como mecanismo principal para evitar ataques violentos. En cuarto lugar, si se implantaban normas prohibicionistas también de alguna manera indirecta se eliminaban delitos

---

<sup>17</sup> Menos el Estado de Nevada.

colaterales. Y por último, otro de los motivos para la aprobación de leyes de carácter prohibicionista fue el pensamiento de que de esta manera disminuiría el número de prostitutas (Villacampa, 2012). De esta manera, en 1971 la prostitución quedó ilegalizada en todos los Estados de la Unión.<sup>18</sup>

Como sabemos en el modelo prohibicionista la pena es aplicable tanto a las prostitutas que ejercen la actividad, los clientes y aquellos que se benefician del ejercicio de tal actividad, como los proxenetas. Las penas varían de unos Estados a otros, pero en los casos referentes a la prostituta y al cliente la actividad se califica de delito menos grave mientras que para los proxenetas es calificada de delito grave y la pena puede durar hasta 20 años de prisión (Villacampa, 2012).

## **5. Especial atención al caso español.**

En el caso español la intervención del Estado mediante las políticas públicas en la temática de la prostitución ha sido bastante variada, con saltos entre reglamentarismo y abolicionismo sin olvidarnos del prohibicionismo en el período de la época franquista. Nuestro trabajo se centra en la época contemporánea, más concretamente a partir del siglo XX hasta la actualidad.

Cabe señalar que, casi desde siempre, ha habido intentos significativos de que España aplicase el modelo abolicionista, ya sea por el auge imperante de los movimientos feministas o bien por la presión internacional, pero sin embargo el modelo que ha predominado es el régimen reglamentarista.

Durante el siglo XIX la política española referente a la temática de prostitución era de carácter no intervencionista, donde la prostitución no llegaba a considerarse como delito ya que se entendía que no era lo suficientemente lesiva. En todos los Códigos Penales de aquella época (1822, 1848, 1870) en ninguno se hacía referencia a la prostitución o conductas relacionadas con la misma.

---

<sup>18</sup> Menos algunos Estados de Nevada.

La brecha entre el no intervencionismo y el reglamentarismo<sup>19</sup>, la podríamos situar a comienzos del siglo XX, es por ello que nuestro análisis comienza en esta etapa, más concretamente en 1904, cuando se firma el Protocolo de París. (Acuerdo Internacional para la supresión del tráfico de trata de blancas).<sup>20</sup>

El Protocolo de París intentaba defender una concepción abolicionista de la prostitución, donde se perseguían las conductas relativas a la prostitución pero no la prostitución en sí.

A lo largo de su articulado podemos encontrar medidas como facilitar la información entre Estados firmantes del Protocolo (Art.1), vigilancia en estaciones de transporte para controlar el tráfico de chicas (Art.2), tratar de averiguar el país de origen de las chicas e intentar devolverlas a su país (Art.3).

Posteriormente fueron más acuerdos internacionales los que aparecerían como el de 1910, Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, enfocado a la persecución de dicha práctica; el Convenio Internacional para la represión de la trata de mujeres y niños de 1921 con el objetivo principal de asegurar una condena; y el Convenio Internacional para la represión de la trata de mujeres mayores de edad en 1933.

Al firmar España dicho tratado, el de 1904, más que nada por la presión internacional, tuvo que modificar el Código Penal y por primera vez se codificaban algunas conductas relativas a la prostitución como delito, especialmente delitos de proxenetismo y rufianismo. Se creó un Patronato Real para la Represión de la Trata de Blancas. Hay que destacar que España nunca llegó a adoptar el modelo abolicionista.

Al Patronato se le atribuyeron las funciones de reprimir la trata de blancas y favorecer su suspensión. Para poder llevar a cabo la tarea, gozaba del poder de denunciar ante las autoridades a proxenetas, el deber de colaborar con los Tribunales y la potestad de alguna manera rehabilitar a las prostitutas abriendo las llamadas 'casas de corrección' (Guereña, 2003)

---

<sup>19</sup> El termino reglamentación aquí hace referencia al comienzo de legislación relativa a la prostitución.

<sup>20</sup> Ratificado en 1950 en lo referente a la Represión y la Trata de Persona y la Explotación de la prostitución ajena.

A principios del dicho siglo, el siglo XX, no solo hacen fuerza sobre los Estados el poder internacional sino que además va floreciendo el movimiento feminista, empezado en el siglo XIX, de mano de Josephine Elizabeth Grey.<sup>21</sup> Este movimiento sería el comienzo de todo el abolicionismo posterior que llegará a Europa y a los EEUU.

Por tanto el primer tercio del siglo XX, lo podríamos considerar de corte reglamentarista, aunque como hemos mencionado con anterioridad la influencia del exterior era de claro corte abolicionista. Existía una legislación acerca de la prostitución que las obligaba a realizar revisiones médicas periódicas, y cualquier mujer podría ser investigada por si realizaba la actividad, aparte de sanciones para los proxenetes y medidas para llevar a cabo el empadronamiento de las prostitutas en registros especiales (Guereña, 2003)

El cambio de Reglamentarismo al Abolicionismo, comienza con la II República Española (1931-1939), donde empezaba a llevar un doble tratamiento tanto administrativo, con el fin de regular, como penal, al sancionar las conductas ligadas a la prostitución. Mediante la aprobación del Reglamento sobre sanidad en 1935 se abolía la prostitución reglamentada y ponía de base la lucha contra las enfermedades venéreas.

En su primer artículo queda recogido el carácter abolicionista del Reglamento, *'Queda suprimida la reglamentación de la prostitución, el ejercicio de la cual no se reconoce en España como medio lícito de vida'*.<sup>22</sup>

Otro rasgo abolicionista lo podemos apreciar en el artículo 13, *'Se prohíbe igualmente toda clase de publicidad que de manera más o menos encubierta tienda a favorecer o facilitar el comercio sexual'*.<sup>23</sup>

Después de la Guerra Civil y el comienzo del régimen franquista (1939-1975), la prostitución pasa de estar abolida a reglamentada otra vez, llegando a estar aceptada por la población.<sup>24</sup> Hacia función de válvula de escape para

---

<sup>21</sup> Fundadora del abolicionismo feminista, ayudando a las prostitutas durante el siglo XIX en Inglaterra.

<sup>22</sup> Decreto 28 de junio de 1935.

<sup>23</sup> Decreto 28 de junio de 1935.

<sup>24</sup> Señalar que solamente hasta 1956.

todo el terror acontecido durante aquella época y de alguna manera guardaba a las 'buenas mujeres'<sup>25</sup>, estando la represión sexual de la mujer a la orden del día.

Se pudo apreciar un auge en números relativos de las prostitutas ya que la gran mayoría de mujeres después de la guerra quedaron viudas pero tenían que seguir manteniendo a sus hijos, por tanto prostituirse era lo único que les quedaba.

La Iglesia y el catolicismo era lo más puro y sagrado y por tanto la mujer solo debía de mantener relaciones con su marido y por supuesto que encontrarse casada y en posesión de su virginidad el día de la boda ya que estaban mal vistas las 'solteronas'. Por tanto la libertad sexual de la mujer se encontraba bastante oprimida o mejor dicho totalmente suprimida. Por tanto las casas de encuentro servían para los hombres como lugares donde podían desfogarse y de alguna manera no ensuciar a las 'buenas mujeres'.

Como hemos señalado con anterioridad, el fenómeno de la prostitución se encontraba más que aceptado por la población masculina y era muy común escuchar o emplear la frase de 'ir de putas'. Sin contar las amantes que podían contraer los maridos siempre y cuando las pudiesen mantener, ya que también se podría considerar como prostitución.

Ese paso al reglamentarismo queda plasmado en 1941 cuando el régimen puso en marcha un decreto creando instituciones de reclusión de las prostitutas como '*Prisiones Especiales Para Mujeres Caídas*', creadas por un Decreto en 1941. Posteriormente en 1942 se creó el '*Patronato de protección a la mujer*', creado para impedir la explotación de las prostitutas, apartarlas del vicio y enseñarles las reglas morales católicas (Roura, 1998)

Esta etapa la podríamos considerar de confusa o de doble moral, ya que por un lado socialmente estaba aceptada la prostitución y habían posturas que defendían hasta su legalización tratándolo como un mal menor pero la Iglesia no podía permitir la aceptación de la prostitución por tanto rechazaba el modelo reglamentario mientras que el modelo abolicionista desde la guerra que no se

---

<sup>25</sup> Prototipo de mujer casada de la época franquista que solamente se dedicaba a la Iglesia, hogar y niños.

asomaba. Pero estaba claro que existía una necesidad de control tanto sanitario como policial para salvaguardar por un lado la salud pública y por el otro lado la moral pública.

En 1956 se ordena la clausura de los casas de prostitución y se declara la ilicitud del comercio sexual a fin de proteger la moral pública<sup>26</sup> (Cebrián Franco y Solano, 1977) por tanto adoptando España claramente el abolicionismo.

Ese cambio se debió básicamente por el afán de incorporarse España a las Naciones Unidas. La ONU como sabemos busca la defensa de los derechos de las personas y en 1949 celebra un Convenio Internacional para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena<sup>27</sup>, abogando claramente un sistema abolicionista.

Pero en realidad no fue del todo abolicionista el modelo adoptado, calificándolo mejor de prohibicionista, simplemente se utilizó el término abolicionista para acomodarse a las exigencias internacionales pero en el fondo criminalizó la prostitución de manera arbitraria.

El abolicionismo franquista no solo quería suprimir las casas de citas sino que también suprimir toda clase de prostitución tanto libre como privada. La justificación la podemos encontrar en el preámbulo del Decreto-Ley de 3 de marzo de 1956, que dice lo siguiente:

*'la incontestable ilicitud de la prostitución ante la teología moral y ante el mismo derecho natural'.*

Dejando claro que se debía de proteger la moral de las mujeres 'aboliendo'<sup>28</sup> la prostitución, véase el artículo primero del Decreto-Ley:

*'Velando por la dignidad de la mujer, y en interés de la moral social, se declara tráfico ilícito la prostitución'.*

---

<sup>26</sup> Decreto-Ley de la Jefatura del Estado de 3 de marzo de 1956 sobre abolición de centros de tolerancia y otras medidas relativas a la prostitución.

<sup>27</sup> España se incorpora a la ONU en 1955 y ratifica el Convenio Internacional para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena en 1962.

<sup>28</sup> Más concretamente prohibiendo.

La ilegalización de los burdeles y de la prostitución en general trajo consigo el hecho de que las mujeres que aún seguían ejerciendo la profesión quedaron en manos de proxenetas en la clandestinidad.

¿Por qué consideramos el ‘abolicionismo’ franquista más de corte prohibicionista? Porque la característica principal del abolicionismo<sup>29</sup> es la posibilidad de ofrecer ayuda a la mujer prostituta y el castigado resultante es el consumidor y no la mujer ofertante del servicio. Mientras que en el modelo prohibicionista la pena cae más sobre la prostituta en sí que en el cliente.

Durante el franquismo había una inexistencia de ayudas reales referentes para las mujeres prostitutas y la legislación vigente de entonces las criminalizaba y las reprimía. Por tanto la época franquista la consideramos de corte prohibicionista.

Antes de adentrarnos en la época democrática sería interesante sintetizar los cambios que ha experimentado España referente a los modelos utilizados (véase tabla 3).

Tabla 3. Esquema cronológico de las políticas públicas en España referentes a la prostitución.

Época	Política Pública
S.XIX	No intervencionismo. Inexistencia de referencias legales.
S XX (1904-1931)	Reglamentarismo.
1931-1939 (II República)	Abolicionismo.
1939-1956 (Dictadura franquista)	Reglamentarismo.
1956-1975 (Dictadura franquista)	Prohibicionismo.

Fuente: Elaboración propia.

Este modelo durará hasta la muerte de Franco en 1975. Cinco años antes del fin de la dictadura en 1970 se realiza una reforma de la Ley de vagos y maleantes (16/1970) que realizará ciertas modificaciones referentes a la prostitución.

<sup>29</sup> Véase el punto 4.

Entrando ya en la etapa democrática la siguiente reforma sería la reforma del Código Penal de 1995, donde se seguía excluyendo a la prostitución como delito, y se despenalizaban la mayoría de comportamientos de la ley de 1970, sancionando exclusivamente casos de prostitución forzada.

Por tanto otra vez volvemos al modelo reglamentarista.

Art 187 de la ley 10/1995.

1. El que introduzca, promueva, favorezca o facilite la prostitución de una persona menor de edad o incapaz, será castigado con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.
2. Incurrirán en la pena de prisión prevista en su mitad superior y además en la de inhabilitación absoluta de seis a doce años, los que realicen las conductas anteriores prevaleciéndose de su condición de autoridad pública, agente de ésta o funcionario público.

Art 188 de la ley 10/1995.

1. El que determine, coactivamente, mediante engaño o abusando de una situación de necesidad o superioridad, a persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella, será castigado con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.
2. Incurrirán, además, en la pena de inhabilitación absoluta de seis a doce años los que realicen las conductas descritas en el apartado anterior prevaleciéndose de su condición de autoridad pública, agente de ésta o funcionario público.
3. Si aquellas conductas se ejercieren sobre persona menos de edad o incapaz, se impondrá la pena superior en grado.

Podemos apreciar que en ningún momento se habla de la prostituta en sí, y solo se castigan conductas de terceros referentes a la prostitución involuntaria o de menores y/o incapaces.

La reforma del Código Penal de 1999, definió un nuevo delito referente al tráfico de personas con el fin sexual y endureció las penas para la prostitución de menores o incapaces.

Art 187 LO 14/1999, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

1. El que induzca, promueva, favorezca o facilite la prostitución de una persona menor de edad o incapaz, será castigado con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.

2. Incurrirán en la pena de prisión indicada, en su mitad superior, y además en la de inhabilitación absoluta de seis a doce años, los que realicen los hechos prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.

3. Se impondrán las penas superiores en grado a las previstas en los apartados anteriores, en sus respectivos casos, cuando el culpable perteneciere a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades.

Art 188 LO 14/1999, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

1. El que determine, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, a persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella, será castigado con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.

2. Será castigado con las mismas penas el que directa o indirectamente favorezca la entrada, estancia o salida del territorio nacional de personas, con el propósito de su explotación sexual empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima.

3. Se impondrán las penas correspondientes en su mitad superior, y además la pena de inhabilitación absoluta de seis a doce años, a los que realicen las conductas descritas en los apartados anteriores, en sus respectivos casos, prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.

4. Si las mencionadas conductas se realizaren sobre persona menor de edad o incapaz, para iniciarla o mantenerla en una situación de prostitución, se impondrá al responsable la pena superior en grado a la que corresponda según los apartados anteriores.

5. Las penas señaladas se impondrán en sus respectivos casos sin perjuicio de las que correspondan por las agresiones o abusos sexuales cometidos sobre la persona prostituida.

Siguiendo a esta reforma, en 2000 llegó la reforma de la Ley de extranjería, con la que se ofrecía a las inmigrantes ilegales que habían sido traficadas y obligadas a prostituirse permiso de residencia y trabajo si denunciaban a sus traficantes y ayudaban en su persecución.

Finalmente la última modificación del Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010, introduce el Título VII bis “De la Trata de Seres Humanos”. Dicho artículo primeramente se refería a la trata con fines de prostitución; pero ahora abarca, también, todas las conductas que impongan (mediante la violencia, intimidación, engaño o abuso de una situación de superioridad entre otros) a las personas trabajos forzados, la esclavitud, servidumbre, la mendicidad y la extracción de los órganos corporales.<sup>30</sup>

A día de hoy persiste la reglamentación de la prostitución existiendo normas dictadas por los poderes públicos locales, que permiten su ejercicio.

Se regulan, por ejemplo, los lugares donde se ejerce la prostitución, se fijan las distancias mínimas que deben guardarse entre aquellos establecimientos o locales abiertos al público en los que de forma declarada o no, se ejerza habitualmente la prostitución, los requisitos higiénico-sanitarios que deben observar dichos establecimientos y el régimen jurídico de las licencias municipales ( Solís Vázquez, 2011).

Es el caso de Bilbao por ejemplo se impone a los locales de alterne el cumplimiento de una serie de condiciones urbanísticas y de higiene, medidas entre las que se encontraba, por ejemplo, que la distancia mínima entre este tipo de establecimiento sea de 500 metros o que las habitaciones no resulten inferiores a nueve metros cuadrados.

En Cataluña, en 2002 se aprobó el decreto 217/2002 por el que se regulan los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución quedando en su artículo primero reflejado el objeto del mismo

*‘Este Decreto tiene como objeto establecer los requisitos y las condiciones que tienen que reunir los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución, así como los reservados anexos donde se desarrolla la prestación de servicios de naturaleza sexual, y establecer las limitaciones y las prohibiciones inherentes a estos tipos de establecimientos.’ (Decreto 217/2002)*

---

<sup>30</sup> Art. 177º Código Penal (L.O 5/2010).

Este decreto era de corte reglamentarista en el cual básicamente se condicionaban las instalaciones, los horarios, la seguridad y control sanitario de las prostitutas.

Ese mismo año tras la aprobación del Decreto el Gobierno de Cataluña presenta una propuesta no de ley en el Congreso mediante la cual pretendía regularizar la prostitución para ofrecer una cobertura social otorgándole el significado de trabajo.

Claramente el Gobierno español se opone a tal proposición argumentando *'que la práctica de la prostitución es degradante e indigna intrínsecamente, siendo una lacra social y que fomenta la violencia de género'* (Castellanos, 2008) y por otro lado señala que tal regulación supera los límites de la potestad legislativa de la comunidad.

Por tanto, una vez más observamos que España es reacia a adoptar un modelo abolicionista aunque sea en una parte de su territorio.

En enero de 2006, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó una ordenanza que prohíbe ejercer la prostitución a menos de un radio de 200 metros de cualquier centro escolar, y más allá de esta distancia si dichas prácticas son incompatibles con los usos de los espacios públicos, sancionando a quien la ejerce y a quien la consume al considerar que comparten la misma, pudiendo llegar las multas a la cantidad de 750 euros<sup>31</sup>.

El Ayuntamiento de Madrid inició medidas contra la prostitución a través del Plan Municipal Contra la Explotación Sexual puesto en marcha en marzo de 2004, con actuaciones, por un lado policiales, de presión a las mujeres ejercientes y a los clientes, llamándoles la atención pero sin multar y cerrando las zonas periféricas al tráfico a determinadas horas, y por otro lado, con medidas de apoyo psicosocial para ayudar a quienes desearan salir de ésta actividad<sup>32</sup>.

Por tanto observando la legislación vigente podríamos decir que no se sanciona, ni al cliente ni a la mujer ofrecedora de los servicios, quedando

---

<sup>31</sup> [http://www.uned.es/ca-tortosa/Biblioteca\\_Digital/Biblio/Carmen\\_Carretero/Espana.pdf](http://www.uned.es/ca-tortosa/Biblioteca_Digital/Biblio/Carmen_Carretero/Espana.pdf)

<sup>32</sup> [http://www.uned.es/ca-tortosa/Biblioteca\\_Digital/Biblio/Carmen\\_Carretero/Espana.pdf](http://www.uned.es/ca-tortosa/Biblioteca_Digital/Biblio/Carmen_Carretero/Espana.pdf)

impune si el acto es realizado de manera voluntaria por parte de ambas partes, exceptuando aquellas situaciones en que aparezcan otros factores o se mantenga antes de los 18 años o con personas incapaces, aunque no se les coaccione o engañe.

Apreciamos los diferentes puntos de vista dependiendo de la Comunidad Autónoma a la que hacemos referencia, ya que podemos encontrar por un lado los que aplican políticas de corte reglamentarista, ya anteriormente mencionadas, como Comunidades que persiguen más las políticas abolicionistas.

A nivel estatal el tema acerca de la prostitución lo podríamos considerar ilegal, ni se encuentra debidamente regulado y tampoco se encuentra prohibido. Por lo que nuevamente se abre el gran debate entre el Reglamentarismo y el Abolicionismo.

## **6. Conclusiones.**

A lo largo del trabajo hemos estudiado y analizado los diferentes puntos de vista sobre el fenómeno de la prostitución, poniendo de relieve que hay posturas que defienden la legalización de la misma basándose en preceptos donde se iguala el desempeño de la prostitución como un trabajo cualquiera, alegando la necesidad de tener los mismos derechos que cualquier trabajador.

Estos autores o asociaciones de prostitutas, en su gran mayoría ponen de manifiesto que toda persona tiene derechos completos sobre su cuerpo y puede hacer con él lo que le plazca. Por otro, se expuso el posicionamiento donde la prostitución es vista como una actividad denigrante para las mujeres a la cual hay que intentar ayudar para que ella pueda salir de ese mundo. Estos grupos feministas radicales se basan en la visión de que toda la prostitución se realiza de manera involuntaria, ya no solo hacen referencia a la trata de blancas sino que señalan que si una mujer es prostituta es porque las circunstancias la han obligado a ejercer dicha actividad, por tanto es necesario que reciba ciertas ayudas económicas o de tipo asistencial para que pueda dejar dicha actividad y buscarse otra manera de subsistir.

Por tanto, a raíz de la existencia de diferentes visiones de entender la prostitución aparecen maneras diferentes que tienen los Estados para intervenir mediante las políticas públicas. Las políticas reglamentaristas, regulan el fenómeno de la prostitución. Aquí clasificamos las políticas por un lado las que regulan y legalizan el fenómeno, otorgando derechos para las prostitutas equivalentes a cualquier otro trabajador, quedando la actividad regularizada con ciertas normas respecto a los locales para desarrollar la actividad, punibilidad del tráfico de la prostitución involuntaria, la posibilidad de proclamarse como autónomas y por supuesto gozar de la seguridad social. Y por otro las políticas que regulan el fenómeno pero desde un punto de vista más en miras a la sanidad pública o al orden público, permiten el funcionamiento de locales nocturnos habilitados para ello con establecimiento de ciertas normas, como también normas sobre la salubridad y por supuesto que también la prohibición de la prostitución forzada.

Por tanto, las políticas reglamentaristas, regulan la actividad estableciendo ciertas normas, pero no prohíben el ejercicio de la prostitución voluntaria.

Las políticas abolicionistas, intentan acabar con la prostitución mediante la prohibición de contratar a las prostitutas, quiere decir que dichas políticas sancionan al consumidor y no a la mujer ofertante del servicio. Estas políticas también luchan contra la marginalidad de ese estrato social mediante la implantación de subsidios y ayudas para que las mujeres puedan salir de ese mundo.

Por otro lado, en las políticas prohibicionistas vimos, a diferencia de la visión abolicionista que solo sanciona al cliente dejando a la ofertante impune, que no solamente es condenado el cliente sino que la prostituta también. Por tanto la prostitución queda totalmente prohibida y considerada como delito.

A continuación analizamos la evolución histórica de las políticas que se iban adoptando en España comenzando por el no intervencionismo, reglamentarismo, abolicionismo y las políticas prohibicionistas, acabando con la visión que existe hoy en día en nuestro país llegando a la conclusión de que es considerada la prostitución como algo alegal.

Una vez, hecho el análisis me gustaría expresar una valoración sobre el tema teniendo en cuenta el actual contexto en España.

Me gustaría en primer lugar destacar que la imagen de las prostitutas en España siempre ha estado estigmatizada, el Estado, y la sociedad, valoran a las mismas como algo deshonrado, a mi juicio para no romper el poder que ostentaba sobre la sexualidad de la mujer y así poder promover la imagen idílica de 'madresposa' siendo también muy promovida por la Iglesia, sin olvidarlos de que el foco de las enfermedades venéreas también suele ser ubicado ahí. Quedando la mujer despojada de su libertad sexual por el miedo a ser tachada de 'puta'.

Los debates parlamentarios casi nunca han abordan dicho tema, por tanto sabemos que la postura es bastante dudosa en el ambiente nacional, yo creo como he mencionado antes es el fruto de la época franquista, que lo oprimía todo hasta la propia sexualidad, por tanto hoy en día aún quedan secuelas quedando el tema considerado ligeramente como tabú.

Por tanto, considero que ha llegado la hora de olvidarse del pasado, abrir un poco los ojos, y promover el modelo reglamentarista en todos sus efectos, legalizando y regularizando la prostitución, claro está, sin olvidarnos de perseguir el proxenetismo y el tráfico de blancas. Por tanto, estoy a favor de un modelo donde, por un lado se persigue a las mafias de la prostitución llevando a cabo registros de los locales nocturnos y vigilancia en las calles, y por otro se otorgan derechos a las mujeres que han elegido libremente la realización de dicha actividad. Por otro lado, también está la perspectiva económica porque supondría una ganancia para el Estado llegando a ingresar hasta 1.124 millones de euros a las arcas públicas.<sup>33</sup>

En resumen considero que los poderes públicos deberían ocuparse, y preocuparse en serio, del problema público de la prostitución y dejar de mirar hacia otro lado.

---

<sup>33</sup> Según la Agencia Tributaria en base a datos de 2005.

## 8. Bibliografía.

Aguilar, Luis F. (1992), *Colección de antologías de políticas públicas. Estudio de políticas públicas*. México: editorial Porrúa.

Anderson, James (1990), *Public policymaking*, Holt. Rinehart and Winsto.

Barba, Rogelio (2007) “*Estudio de legislación internacional y Derecho comparado de la prostitución*”, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-14-07.pdf>.

Bruckner, Pascal (1977), *Le Nouveau Désordre amoureux*. Seuil: l'Université de Californie

Camarma, Elvira (2010) “Estudio antropológico entorno a la prostitución”, en. Estudio antropológico en torno a la prostitución. Cuicuilco [online]. vol.17, n.49, pp. 157-179.

Canales, Patricia (2005) “*La legislación de la prostitución en la legislación comparada*”, consultado en [http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro325.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro325.pdf).

Colectivo HETAIRA, *Una mirada feminista a la prostitución*, consultado en <http://www.colectivohetaira.org/web/documentos/3-una-mirada-feminista-a-la-prostitucion.html>.

Congreso Internacional Explotación Sexual y tráfico de mujeres. ‘*La prostitución una cuestión de género*’.

Drexler, (1996), “*Government’s Role in Turning Tricks: the World’s Oldest Profession in the Netherlands and in The United States*”, en *Dickinson-Journal of International Law*, 15.

Guereña, Jean-Louis (2003), *La prostitución en España*. Madrid: marcial Pons.

Godoy, Leticia (2009), “*Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control*”, consultado en <http://pagina.iccm.es/ear/download/A2T3.pdf>.

Heim, Daniela y Monfort Soria, Nuria (2004), "*Prostitución y políticas públicas: análisis y perspectivas de un conflicto histórico. Especial referencia a la situación en los Países Bajos y Suecia*", en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº. 15.

Javate de Dios, Aurora (2001). "*Simposio Internacional sobre Prostitución y Tráfico de Mujeres con Fines de Explotación Sexual*"

Jenkins, William (1978), *Policy analysis a political and organizational perspective*, M. Robertson editor.

Lousada, José F. (2005), "*Prostitución y trabajo: La legislación española*", consultado en [http://webs.uvigo.es/pmayobre/pop/archi/profesorado/teresa\\_conde/prostitucion.pdf](http://webs.uvigo.es/pmayobre/pop/archi/profesorado/teresa_conde/prostitucion.pdf).

Lowi, Theodore J. (1985) '*The personal president-power invested, promise unfulfilled*'. Cornell University Press, Sage House.

Ményy, Yves y Thoening J.C. (1992) '*Las políticas públicas*'. Barcelona: Ariel.

Nicolás, Gemma (2007), "*Reglamentación de la prostitución en el Estado español*".

Osborne, Raque (1988) '*Debates actuales en torno a la pornografía y a la prostitución*', consultado en <http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25030/191483>.

Peláez, Arturo (2008) '*El trabajo sexual en la merced, tlalpan y Sullivan, un análisis a partir del derecho a la no discriminación*', consultado en [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=169&id\\_opcion=&op=215](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=169&id_opcion=&op=215).

Pérez, Alejandro (2012) '*Prostitución: ¿Regulación o abolición?*', consultado en <http://alejandroperezp.wordpress.com/2012/11/04/prostitucionregulacion-o-abolicion/>

Roura, Assumpta (1998) "*Mujeres para después de una guerra. Informes sobre moralidad y prostitución en la posguerra española*".

Solís Vásquez, Martha M. (2011) '*La Prostitución adulta no forzada, ¿libertad o esclavitud sexual? : Balance, actualidad, perspectivas y propuestas jurídicas penales, caso: sexo-servicio en el distrito del Cercado de Lima*'.

Talasa Juliano, Dolores (2002), "*El prisma de la prostitución*'.

Van Der Veen, M (2001), "*Rethinking commodification and prostitution: An effort at peacemaking in the Battles over prostitution*, en *Rethinking Marxis*, Vol. 13, Num. 2.

Villacampa, Carolina (2012) '*Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamento y resultados*'.

Páginas webs consultadas:

[http://www.fademur.es/\\_documentos/prostitucion.pdf](http://www.fademur.es/_documentos/prostitucion.pdf)

[http://elpais.com/diario/1985/03/23/opinion/480380405\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1985/03/23/opinion/480380405_850215.html)

[http://www.uclm.es/ab/humanidades/profesores/download/manuel\\_ortiz/mujer\\_fr\\_anquismo.pdf](http://www.uclm.es/ab/humanidades/profesores/download/manuel_ortiz/mujer_fr_anquismo.pdf)

<http://www.lamarea.com/2013/12/01/prostitucion/>

<http://www.derecho.unam.mx/cultura-juridica/pdf/onu-1.pdf>