

*Revista Crítica Penal y Poder*  
2018, nº 15  
Octubre (pp.110-129)  
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos  
Universidad de Barcelona



## **PROSTITUCIÓN Y ORDENANZAS CÍVICAS: DE REGULAR “SOBRE” A REGULAR “CON”**

*PROSTITUTION AND CIVIC ORDINANCES: TO REGULATE “WITH” THEM INSTEAD OF TO  
REGULATE “OVER” THEM*

**Montserrat Iglesias-Lucía**

*Universidad Autónoma de Barcelona*

### **RESUMEN**

*Este artículo analiza los diferentes posicionamientos ideológicos existentes en relación al tratamiento de la prostitución y su incidencia en los ordenamientos jurídicos y en las personas que ejercen la prostitución. Asimismo, se analiza el modelo vigente en España y las diferentes estrategias que los poderes públicos han adoptado frente a la prostitución según sean de ámbito estatal, autonómico y local, centrándonos en la regulación promovida por las ordenanzas cívicas y su proyección a nivel social y jurídico. A modo de conclusión, nos cuestionamos el sistema actual y proponemos el empoderamiento de dicho colectivo a través de las reformas introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto a la elaboración de los reglamentos y su necesidad de participación ciudadana, conllevando un cambio de paradigma, para pasar de regular “sobre” ellas a regular “con” ellas.*

**Palabras clave:** *Prostitución, ordenanzas cívicas, regulación, trabajadoras sexuales, elaboración normativa: reglamentos*

### **ABSTRACT**

*This article analyses the different ideological positions that exist in relation to the approach to prostitution and its incidence in legal systems and in persons who practice prostitution. Likewise, the current model in Spain and the different strategies that the public authorities have adopted against prostitution are analysed, depending on whether they are state, autonomous or local subjects, focusing on the regulation promoted by civic ordinances and their social and legal projection. By way of conclusion, we question the*

*current system in order to propose the empowerment of this group through the reforms introduced by Law 39/2015, of October the 1st, about the Common Administrative Procedure of Public Administrations, regarding the preparation of its regulations and their need for citizen participation, leading to a paradigm shift, to go to regulate "with" them instead of to regulate "over" them.*

**Key words:** *Prostitution, civic ordinances, regulation, sex workers, normative elaboration: regulations.*

## **Modelos ideológicos para abordar la prostitución**

Desde los orígenes el fenómeno de la prostitución ha sido cuestionado socialmente existiendo, actualmente, dos grandes bloques. Los que luchan por su eliminación y los que abogan por su permisividad<sup>1</sup>.

En el primer bloque, encontraríamos las posturas prohibicionistas y las abolicionistas. La diferencia principal entre una y otra radica en el hecho de si se tiene que sancionar, o no, a la persona que ejerce la prostitución.

El modelo prohibicionista defiende la persecución de todas las personas que intervienen en el negocio de la prostitución, tanto las mujeres que ejercen la prostitución como los proxenetas (Villacampa y Torres 2013, 06:1)<sup>2</sup>. Estas leyes prohibicionistas abordan la prostitución desde un punto de vista de orden público (Ekberg 2004, 1.205).

Por el contrario, el modelo abolicionista<sup>3</sup>, a pesar de que también aboga por la erradicación de la prostitución, como los prohibicionistas, interpreta que la mujer prostituida es una víctima más de esta manifestación del patriarcado (Carmona 2007, 56). Por ello, no tiene que ser sancionada, sino que debe ser receptora de medidas sociales y educativas, y la sanción debe recaer sobre el proxeneta, e incluso se podría sancionar, también, al cliente (Jareño 2007, 72).

Los abolicionistas entienden la prostitución como una violación de los derechos de la persona y luchan contra la reglamentación de la prostitución (Carmona 2007, 47)<sup>4</sup> y la

---

<sup>1</sup> A pesar de que unos luchan por su erradicación y otros por su permisibilidad, ambos posicionamientos tienen un denominador común que es la lucha contra la prostitución ejercida bajo violencia, intimidación o engaño, es decir, toda aquella que no se ejerza de forma libre y voluntaria. Así como cuando intervengan menores, siendo indiferente si éstos han prestado o no su consentimiento (Jareño 2007).

<sup>2</sup> Villacampa, en un estudio anterior, ya destacaba como por norma general las prostitutas son castigadas por delitos menos graves – *misdemeanor* –, mientras que los proxenetas responden por delitos graves, – *felonies* –. (Villacampa 2012, 06:01).

<sup>3</sup> El modelo abolicionista fue institucionalizado en el año 1875 a través de la fundación de la Federación Abolicionista Internacional, bajo las directrices de la feminista Joséphine Butler (Carmona 2007, 47),

<sup>4</sup> Poyatos (2012) destaca como precisamente el modelo abolicionista fue ideado en contraposición a las reglamentaciones estatales que obligaban a las prostitutas a registrarse para poder ejercer un control de

legalización, porque la regulación de la prostitución promoverá el tráfico ilegal de personas, además de un aumento de la industria del sexo y permitirá la perpetuación de la desigualdad (Jareño 2007, 76). Se oponen al reconocimiento de la prostitución como actividad laboral, así como a la contribución de la misma al sistema fiscal del Estado, dado que de lo contrario el Estado se convertiría “en el mayor proxeneta” (Jareño 2007, 72).

Para este bloque, el Estado debe implementar políticas sociales que ayuden a las mujeres a abandonar la prostitución (Jareño 2007, 76).

Como contraposición al bloque que lucha por la erradicación de la prostitución, encontramos los modelos que aceptan la prostitución, concretamente, los reglamentistas y los que promueven la legalización de la actividad.

Los primeros, los modelos reglamentistas, interpretan la prostitución como un hecho que no se puede evitar. Por ello, se deben regular actuaciones que promuevan un sistema de seguridad en torno a esta actividad, como podrían ser los controles sanitarios (Carmona 2007, 51).

No obstante, este modelo tiende a dejar fuera de la regulación a los clientes de las trabajadoras sexuales por lo que se perjudica a las mujeres que ejercen la prostitución alejándolas de la vía pública por las molestias que su presencia pueda ocasionar (Carmona 2007, 52). Este modelo no tiene como finalidad garantizar los derechos de las prostitutas y su bienestar, sino proteger a la sociedad frente a ellas. (Poyatos 2012, 6).

El modelo de legalización se caracteriza por identificar la actividad de la prostitución como una actividad conforme al ordenamiento jurídico y reconocerla como una actividad laboral, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia.

Esta postura defiende que el hecho de legalizar la prostitución permitirá diferenciar entre las mujeres que ejercen la prostitución voluntariamente de las que lo hacen de forma forzosa, por lo que se aumentará el control y en consecuencia la seguridad. Junto con el hecho, de que la legalización de la misma permitirá luchar contra la exclusión que sufren este tipo de mujeres. Además, esta opción es la más beneficiosa para el Estado dado que legalizar la actividad implicará su participación en el sistema contributivo general. Concluye este posicionamiento afirmando que, si la actividad es ejercida libre y voluntariamente, debe ser respetada y regulada por los poderes públicos (Jareño 2007, 75).

Desde un punto de vista jurídico, la legalización de la misma implicará regular todas las esferas de la actividad, tanto desde el punto de vista laboral, fiscal, social, administrativo, etc. hasta el ámbito penal que castigará la prostitución forzada, así como cuando existan menores implicadas.

Si trasladamos estos posicionamientos ideológicos a los ordenamientos jurídicos podemos comprobar como el modelo prohibicionista, vigente en la mayoría de Estados de Estados

---

enfermedades y del orden público, como si ellas fueran las responsables de la existencia de la prostitución y de las enfermedades de transmisión sexual.

Unidos<sup>5</sup>, ha conllevado una criminalización del fenómeno hasta el punto que un estudio llevado a cabo en el año 2006 cifró que en más de treinta y cinco estados de los Estados Unidos, casi la mitad de las reclusas fueron arrestadas por cargos de prostitución (Aronson 2006, 378). Además, el gasto invertido en perseguir estas conductas es altísimo, superando, en algunos casos, la inversión que se produce en ella que en otros ámbitos como la educación o la sanidad (Aronson 2006, 377).

Por esta razón, Carmona matiza que la mayoría de países de occidente han apostado por el modelo abolicionista (Carmona 2007, 56). El ejemplo paradigmático de ello es Suecia. El 1 de julio de 1998, se aprobó la *Kvinnofrid Act*, que tenía como objetivo luchar contra la violencia de género, por ello se penalizaba la compra de servicios sexuales, a través de la *Sex Purchase Act*, como una manifestación más de dicho tipo de violencia. La finalidad de dicha ley era castigar al cliente, al hombre que compra los servicios sexuales de la mujer (Ekberg 2004, 1.191).

Existen estudios contradictorios en cuanto al éxito del modelo sueco. Mientras que una parte de los investigadores defienden el modelo abolicionista frente al legalista, porque el hecho de prohibir la compra de los servicios sexuales ha conllevado a eliminar la ley de la oferta y la demanda por lo que la prostitución, y sus manifestaciones, han dejado de ser lucrativas. Por ejemplo, Gunilla Ekberg, quien fuera Ministra de Industria, Empleo y Comunicación, afirma que la entrada en vigor de la Ley Sueca que prohibía la compra de servicios sexuales conllevó una disminución del número de prostitutas. Se cifra, a grandes rasgos, que éstas disminuyeron entre un 30 y un 50% y no se produjeron nuevos “reclutamientos” de mujeres para ejercer la prostitución. Concretamente, en el año 1999 (antes de que entrara en vigor dicha Ley) se estima que el número de prostitutas en Suecia era de 2.500, mientras que en el año 2002, una vez ya había entrado en vigor la Ley, se había reducido a 1.500, disminuyendo a 500 en el año 2004. No existiendo ninguna prueba de que se haya trasladado la prostitución física (callejera, de burdeles, de centros de masajes, ...) a una oferta virtual, a través de internet (Ekberg 2004, 1193-1194). Además, el hecho de sancionar a los clientes, hace que disminuya el interés de los hombres por contratar a las prostitutas por lo que los mercados locales dejan de ser tan lucrativos y en consecuencia dejan de ser destinos rentables para las organizaciones criminales que se dedican a la trata de mujeres y niñas (Ekberg 2004, 1.210).

No obstante, existen estudios que contradicen dichas conclusiones, destacando que el modelo abolicionista sueco, no ha disminuido el número de prostitutas ni la presencia de éstas en la calle, sino que ha trasladado la prostitución a establecimientos, aumentando la estigmatización y empeorando las condiciones del ejercicio de la prostitución, siendo éstas más precarias y peligrosas (Villacampa y Torres 2013, 06:3).

La misma contradicción existe en cuanto a los resultados de los ordenamientos jurídicos que han apostado por los modelos legalistas. Países como Holanda, desde el año 1999, ha apostado por un modelo legalista, donde se reconoce la prostitución como una actividad

---

<sup>5</sup> Villacampa y Torres, matizan que el modelo prohibicionista es el modelo existente en todos EEUU excepto en 90 condados del Estado de Nevada (Villacampa y Torres 2013, 06:2).

laboral y se destipifica el proxenetismo como conducta penal (Jareño 2007, 74) o Alemania en el año 2002 (Poyatos 2009, 169).

Concretamente, en el caso de Holanda, desde el 1 de octubre de 2000, como ya se ha apuntado, se destipifica la explotación de burdeles, así como el proxenetismo, contemplados, hasta entonces, en los artículos 250 bis y 432 del Código penal holandés. Desde entonces, para poder ejercer estas actividades lícitas, se deben obtener un permiso municipal y las trabajadoras del sexo pueden darse de alta en el sistema de seguridad social holandés ya sea por cuenta propia o ajena, cotizando como el resto de profesiones y permitiendo con ello, el acceso de este colectivo a las prestaciones previstas legalmente, así como a las pensiones (Poyatos 2009, 169). Puntualiza la autora que paralelamente a su legalización, el legislador holandés endureció las penas en los supuestos de explotación del trabajo sexual voluntario y tráfico de personas para la prostitución forzada y de menores de 18 años (Poyatos 2009, 169).

Según los detractores de dicho modelo, a pesar de que este modelo defendía la legalización de la prostitución para evitar la trata de personas, la realidad ha demostrado que en países donde se ha legalizado la prostitución la trata ha aumentado, entre otras razones, porque al aumentar la demanda de estos servicios se recurren a mujeres procedentes de trata para poder dar respuesta a dicha demanda. La legalización de la prostitución fomenta la expansión de la industria del sexo y conlleva un cambio de patrones entre las relaciones de género aumentando la discriminación entre éstas (Carmona 2007, 54).

En cambio, países como Grecia, han apostado por el modelo reglamentista, teniendo las personas que se dedican a la prostitución la obligación de inscribirse en registros y someterse, regularmente, a pruebas médicas, el resultado de las cuales condicionan su autorización para ejercer, o continuar ejerciendo, la prostitución ( Poyatos 2012, 5).

Según Carmona (2007, 52) en la actualidad las dos tendencias dominantes son las abolicionistas en contraposición con las legalistas.

Pero, ¿qué ocurre en nuestro país? ¿Qué posicionamiento ideológico defienden nuestros gobernantes? ¿Cómo se traslada al ordenamiento jurídico?

Como veremos en el siguiente apartado, en España, la prostitución hasta épocas muy recientes no estaba ni prohibida ni legalizada, podríamos calificar la actividad como una alegalidad. No obstante, la regulación a través de las ordenanzas cívicas, conllevó el establecimiento, en la mayoría de municipios, del modelo prohibicionista, dado que la todos ellos han apostado por sancionar a las personas que ejercen la prostitución en la vía pública.

### **Análisis jurídico de la prostitución en España:**

Con carácter previo al análisis jurídico de la prostitución en España se tiene que puntualizar que dicho estudio recae sobre el ejercicio de la prostitución ejercida entre personas mayores

de edad y de forma voluntaria. Por tanto, quedan al margen de análisis la prostitución de menores o incapaces, la prostitución forzada en cualquiera de sus modalidades, así como el tráfico ilegal de mujeres y niñas o trata de personas.

En el ámbito penal, lo que repulsa a nuestro legislador, es el hecho de lucrarse de la prostitución ajena y no el ejercicio, propiamente, de la prostitución. No obstante, según la etapa histórica, el legislador penal ha ido puntualizando que tipo de lucro y condiciones de la prostitución ajena son merecedoras de una condena penal.

Con la entrada en vigor del Código Penal del 95, LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se descriminalizó todo el entorno voluntario de la prostitución (Maqueda 2009, 116), despenalizándose el rufianismo, entendido como el hecho de vivir en todo o en parte a expensas de las personas prostituidas o las tercerías locativas, que consistía en arrendar o ceder locales para el ejercicio de la prostitución, que hasta entonces había sido objeto de sanción en el Código Penal del 73 (Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, *por el que se publica el Código Penal, Texto Refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre*). El Código Penal del 95 redujo la ilicitud de los supuestos relacionados con la prostitución entre personas mayores de edad a aquellos que una persona obligara a otra, mediante engaño<sup>6</sup> o abusando de una situación de necesidad o superioridad, a ejercer la prostitución (artículo 188 del CP del 95), es decir, al llamado proxenetismo coercitivo.

La Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de *modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre*, introdujo la vulnerabilidad como una manifestación más del proxenetismo coercitivo. A partir de su entrada en vigor se castigaría a las personas que “empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima”. Así como, todo personas que facilitara la entrada, permanencia o salida de nuestro país con dicha finalidad. Y, aumentó el castigo cuando estos hechos fueran llevados a cabo por un funcionario, agente de la autoridad o autoridad, dado que en estos supuestos se tendría que imponer la pena en su mitad superior además de los seis a doce años de inhabilitación absoluta que ya contemplaba el Cp del 95. Por último, introdujo el concurso de delitos, en el supuesto de que se cometiera agresiones o abusos sexuales sobre la persona prostituida.

En el año 2003, se publicó la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* (BOE nº 283, 2003). Con esta reforma se penalizó el llamado proxenetismo lucrativo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> En cuanto al engaño, Vázquez Iruzubieta (2015, 464) destaca que “ha de ser tal que conduzca a la víctima a un sitio del que no pueda huir, pues de lo contrario escaparía de la situación creada por el autor en el mismo momento en que se dé cuenta de la finalidad perseguida por el agente del delito, buscaría amparo físico y legal, pues de no hacerlo desaparecería la responsabilidad penal por aceptación voluntaria de la persona que deja por ello mismo de ostentar la cualidad de víctima”.

<sup>7</sup> A raíz de la reforma introducida por la Ley 15/2003 se introduce un inciso en el artículo 188 del CP por el que se castigará con la misma pena la persona que se lucre explotando la prostitución de otra persona, a pesar de que ésta consienta.

En España, desde el año 95 hasta la reforma del año 2003, sólo se castigaba la prostitución de menores e incapaces, la prostitución forzada o aquella que se ejercía bajo una situación de superioridad, de necesidad o vulnerabilidad (proxenetismo coercitivo).

La inclusión del proxenetismo lucrativo con la reforma del 2003, comportó volver al régimen previsto en el Código Penal del 73, donde a través de su artículo 452 bis c) penalizaba el rufianismo, lo que comportó un aluvión de críticas por un sector de la doctrina, hasta el punto que se cuestionó su constitucionalidad (Gómez Tomillo 2005, 158)<sup>8</sup> o se abogó por su derogación (Gimbernat 2004).

Sumándose a esta visión crítica de la reintroducción en el Código Penal del proxenetismo lucrativo, Poyatos (2009, 173) matiza que aparte de impedir que una mujer adulta decida libremente que quiere hacer con su cuerpo, esta penalización obstaculiza que se pueda calificar la relación entre proxeneta y prostituta como una relación laboral, condenando a dicha actividad a la economía sumergida, debido a la falta de regulación del fenómeno.

En el año 2010, se endurecieron las penas para determinados promotores de la actividad. Además, de los funcionarios, agentes de la autoridad y autoridad, en el supuesto de que la prostitución, ya fuera coercitiva o lucrativa, sea promovida por organizaciones o grupos criminales que se dediquen a dicha actividad o se haya puesto en peligro, de forma dolosa o por imprudencia grave la vida o la salud de la víctima, se deberá imponer la pena en su mitad superior.

Y, cinco años después, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, introdujo dos novedades, principalmente<sup>9</sup>.

Por un lado, aumentó de la pena de prisión de 4 a 5 años en los casos de proxenetismo coercitivo y, por otro, definió el concepto de explotación sexual en los supuestos de prostitución consentida, uno de los elementos más conflictivos en la descripción típica desde su introducción en el año 2003 (Maqueda 2016, 33).

Concretamente, el nuevo articulado, vigente a día de hoy, prevé que siempre habrá explotación cuando la víctima se encuentre en una situación de vulnerabilidad personal o económica, o bien se le impongan condiciones gravosas, desproporcionadas o abusivas en el ejercicio de la prostitución.

---

<sup>8</sup> Su dudosa constitucionalidad se basa en el riesgo de incurrir en un derecho penal de autor y no de acto, dado que para estos autores, la penalización del proxenetismo voluntario es incompatible con el derecho penal del acto, y por su vulneración al principio de igualdad, dado que toda persona, incluidas las que ejercen la prostitución libremente, tienen derecho a disponer de su patrimonio libremente sin sufrir injerencias por parte de los poderes públicos (Gómez Tomillo 2005, 158).

<sup>9</sup> Se debe destacar que la LO 1/2015 también modificó el orden de presentación entre los delitos relativos a la prostitución y la corrupción de menores, de tal manera que a partir de la entrada en vigor de la LO 1/2015 los delitos relativos a la prostitución ocupan el artículo 187, anteriormente el 188, y los relativos con menores el 188, anteriormente el 187. Para Morillas (2015, 466) este nuevo orden tiene más lógica que el anterior.

Esta definición de explotación sexual no está lejos de controversia, porque tal y como destaca la catedrática de Derecho Penal, Maqueda (2016, 33), sorprendentemente coincide el elemento “vulnerabilidad” como elemento definidor tanto en los supuestos de explotación sexual en los casos de proxenetismo lucrativo como en los supuestos agravados que configuran el proxenetismo coercitivo siendo de gran complejidad valorar este ítem en relación a la libertad existente en aceptar o rechazar el ejercicio de la prostitución<sup>10</sup>. La autora, sostiene, que hubiese sido más recomendable prescindir de este primer elemento e identificar la explotación sexual con el segundo elemento previsto en el articulado, es decir, con la explotación laboral (Maqueda 2016, 35).

En este sentido, y de forma muy audaz, la catedrática advierte que el hecho de que el legislador penal haya introducido la explotación laboral en el propio artículo que penaliza el proxenetismo dentro del capítulo V<sup>11</sup> del Título VIII (Delitos contra la libertad e indemnidad sexual) en lugar del Título XV (delitos contra los derechos de los trabajadores) que trata sobre las explotaciones laborales, propiamente, pone de manifiesto como el legislador quiere eludir la equiparación de las relaciones entre proxeneta y trabajadora sexual como una relación laboral por cuenta ajena, por ello que todo lo relacionado con la explotación laboral (remuneración inadecuada, insuficiente o leonina, determinados abusos en las condiciones en que se lleva a cabo el trabajo, horario, días libres, posibilidad de inasistencia, de permisos por razones personales, por enfermedad o por otra causa y otras normas que tienen que ver con la dirección de la empresa, su ámbito organizativo, el nivel de dependencia..) en lugar de configurarlo como una manifestación de delitos contra los trabajadores, artículo 311 CP, lo continúa ubicando en el artículo 187 CP, a pesar de que todos estos comportamientos descritos anteriormente no vulneren la libertad sexual propiamente, que es el bien protegido en el Título VIII, sino la dignidad de las personas que corresponde al bien protegido en los delitos contra los trabajadores.

Por tanto, a pesar de las diferentes modificaciones que se han producido a lo largo de los últimos años del Código Penal, el legislador sigue apostando por no penalizar a la prostituta, pero con la tipificación del proxenetismo voluntario obstaculiza que se pueda legalizar la prostitución.

A nivel administrativo, se tiene que diferenciar entre la normativa administrativa estatal, autonómica, si la hubiere, y local.

En el ámbito estatal, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, *de protección de la seguridad ciudadana*, en su artículo 36.11, sanciona la solicitud o aceptación por la persona demandante de servicios sexuales retribuidos en determinadas zonas<sup>12</sup>. Asimismo, contempla

---

<sup>10</sup> Maqueda apuesta por decidir caso por caso, siguiendo la propuesta de Daunis. (Maqueda 2016, 35).

<sup>11</sup> El Capítulo V hace referencia a los delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores.

<sup>12</sup> Concretamente, el artículo 36.11 (LOPSC 4/2015, de 30 de marzo) tipifica: “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



la obligación, por parte de los agentes de la autoridad, de requerir a las personas que ofrezcan dichos servicios de que se abstengan de hacerlo en esos lugares, bajo el apercibimiento de que en caso de no hacerlo podrían incurrir en una infracción de desobediencia o de resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones<sup>13</sup>.

Frente a este régimen administrativo sancionador de ámbito estatal se tiene que destacar el caso de Cataluña, donde en el año 2002 se aprobó, vía reglamento<sup>14</sup>, los requisitos y condiciones que deben reunir los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución, así como los reservados anexos donde se lleva a cabo la prestación de servicios de carácter sexual (art. 1 Decreto 217/2002, de 1 de agosto)<sup>15</sup>.

No obstante, la apuesta de la Generalitat por regular dichos locales fue controvertida y criticada por determinados sectores, hasta el punto, que la Orden Pre 335/2003, de 14 de julio, *por la que se aprueba la ordenanza municipal tipo sobre los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución*, que se dictó de conformidad con la Disposición transitoria Primera del Decreto 217/2002, de 1 de agosto, fue impugnada ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por vulnerar el Convenio de Lake Success de 21 de marzo de 1950, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 188.1 del Código Penal, en su redacción reformada por la LO 11/2003, de 29 de septiembre por la que se penalizaba el proxenetismo lucrativo, dado que para los recurrentes esta normativa validaba el ejercicio del proxenetismo y fomentaba la prostitución.

No obstante, el recurso no prosperó, porque para la Sala Contenciosa-administrativa del TSJCataluña, en su Sentencia de 11 de diciembre de 2006 (921/2006 de 11 de diciembre), estimó que tanto el Convenio de Lake Success como la Convención sobre la eliminación de

---

menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial. Los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la inobservancia de dicho requerimiento podrá constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo”.

<sup>13</sup> Cabe destacar que tanto la infracción prevista para la persona solicitante de servicios sexuales como la potencial infracción de desobediencia o de resistencia a la autoridad, tienen la consideración de infracción grave conllevando una sanción de 601 a 10.400, en el caso de grado mínimo; de 10.401 a 20.200 euros, en el supuesto de grado medio y en grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros. (art. 39 LOPSC 4/2015, de 30 de marzo).

<sup>14</sup> Concretamente hacemos referencia al Decreto 217/2002, de 1 de agosto, *que regula los locales de pública concurrencia donde se ejerce la prostitución*. Este reglamento está amparado por la competencia exclusiva que tiene la Generalitat en materia de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, y que desarrolla a través de la Ley 10/1990, de 15 de junio sobre policía de espectáculos, actividades recreativas y los establecimientos públicos. (Exposición de motivos Decreto 217/2002).

<sup>15</sup> Se debe destacar que ya existía un antecedente normativo de características similares. Se trataba de la Ordenanza Local sobre establecimientos públicos dedicados a la prostitución de 1999 de Bilbao (Poyatos 2009, 174).

todas las formas de discriminación contra la mujer tienen carácter programático, por lo que las sanciones previstas en los mismo no se trasladan de forma directa a los ordenamientos internos, sino que es necesario que éstas sean tipificadas por la normativa interna de cada Estado (F. D. 5º). Y, en cuanto a la vulneración del artículo 188.1 del Código Penal, de conformidad con la LO 11/2003, destaca la Sala, que cuando se aprobó el mencionado reglamento todavía no había entrado en vigor dicha modificación en el Código Penal y que a pesar de que hubiera entrado en vigor, lo que castiga dicho precepto es la explotación de la prostitución de la otra persona, aún que medie su consentimiento, por lo que la prostitución ejercida de forma libre e independiente sigue siendo una actividad no prohibida, siendo ésta, precisamente la que regula el artículo segundo del Decreto 217/2002<sup>16</sup> (F.D 7º)<sup>17</sup>.

Este modelo normativo de corte reglamentista, no tuvo su arraigo a nivel local, todo lo contrario. A nivel local, se apostó, mayoritariamente, por un modelo prohibicionista<sup>18</sup>, donde se sanciona a las mujeres que ejercen la prostitución en determinadas zonas de la vía pública (Villacampa y Torres 2013, 06:4) así como a los clientes.

Este modelo se inició en Barcelona, en el año 2005, con la aprobación de su *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público*, ordenanza que sirvió de base para otros municipios incluso para la propia Federación Española de Municipios y Provincias que elaboró una ordenanza tipo sobre convivencia ciudadana y seguridad muy similar a la de Barcelona (Villacampa y Torres 2013, 06:5).

---

<sup>16</sup> El artículo 2 del Decreto 217/2002 define los servicios sexuales como aquella “(...) actividad ejercida de manera libre e independiente por el prestador o la prestadora del servicio con otras personas, a cambio de una contraprestación económica, y bajo su propia responsabilidad, sin que haya ningún vínculo de subordinación por lo que respecta a la elección de la actividad, llevada a cabo en reservados anexos a las dependencias principales de determinados locales de pública concurrencia”.

<sup>17</sup> Dicha sentencia fue objeto de recurso de casación. El TS, en su Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 6ª, de 22 de abril de 2010 (RJ 2010/4703), declaró no haber lugar al recurso interpuesto, a pesar de que mostró su disconformidad con los razonamientos existentes en la STSJ de Cataluña, concretamente el TS entiende que tanto el Convenio de Lake de Lake Success como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer tienen eficacia normativa y no meramente programática (F.D. 3º) y la prostitución, como tal, a pesar de no estar prohibida expresamente tampoco ello puede presumir que sea una actividad lícita, dado que su ejercicio, según el Tribunal vulnera otros derechos o valores constitucionales que rigen en nuestra sociedad (F. D. 4º). No obstante, no puede prosperar el recurso de casación porque el reglamento impugnado no pretende fomentar la prostitución, tal y como argumentaban las recurrentes, dado que lo que pretende dicho reglamento es reglamentar como se ejerce la actividad precisamente para preservar el orden público, garantizar la seguridad y la higiene de los locales, evitar molestias a terceros, defender los derechos y la seguridad de los ciudadanos y proteger a las personas menores de edad. Es decir, nos encontramos ante una actividad administrativa de policía que ordena actividades privadas para garantizar determinados intereses públicos (F. D. 5º). Por lo que no se aprecia ninguna contradicción entre la Ordenanza Municipal Tipo con los compromisos adheridos por el Estado español en los convenios citados.

<sup>18</sup> Para las autoras este modelo que a través de una sanción administrativa se castiga a las prostitutas se podría calificar como prohibicionista – suave o pseudo-prohibicionista, a diferencia de EEUU donde la sanción tiene carácter penal. (Villacampa y Torres 2013, 06:6)

Desde aquel 2005, las apuestas de los ayuntamientos se han ido alineando con los modelos prohibicionistas hasta el punto que recientemente se han aprobado ordenanzas específicas para luchar contra la prostitución y la trata con fines de explotación sexual<sup>19</sup>.

La regulación prevista en estas ordenanzas ha sido muy cuestionada por la doctrina e incluso por los tribunales.

En primer lugar, se cuestiona que esta norma reglamentaria sea la norma adecuada para sancionar los comportamientos infractores que ella contempla, como por ejemplo en el caso de la prostitución. Este cuestionamiento viene de la mano del principio de reserva material de Ley, previsto en el artículo 25 de la Constitución, y de la capacidad sancionadora de las administraciones públicas.

Originariamente, el TC realizaba una interpretación restrictiva del artículo 25.1 CE, en relación a la capacidad sancionadoras de las administraciones locales, partiendo de la base de que dicho precepto constitucional obligaba al legislador a regular los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes, sin que fuera posible que vía reglamento se tipificaran nuevas infracciones o se contemplaran nuevas sanciones o se alterasen las existentes, sin que estuviera suficientemente predeterminado por otra norma con rango de Ley (STC 305/1993, de 25 de octubre, F. D. 3º). No obstante, en el año 2001, el propio Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 132/2001, de 8 de junio, donde en su F. D. 6º sentenció: “(...) la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. (...) La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador”.

Efectivamente, el TC matizó, que, en el caso de las ordenanzas locales, para dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 25.1 CE, era suficiente que la Ley fijase los criterios orientativos para que cada Municipio pudiese determinar los tipos de infracción, así como una relación de las posibles sanciones que posteriormente cada Ordenanza predeterminará en función de la gravedad del ilícito.

Según la doctrina, este pronunciamiento del Tribunal Constitucional propició que el legislador, a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, *de medidas para la modernización del gobierno local*, introdujera el Título XI en la Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora de las Bases del Régimen Local*, que sirvió de base legal para la tipificación del catálogo de infracciones que contemplan las Ordenanzas Cívicas, entre ellas el hecho de sancionar a las prostitutas que ejercen en determinados espacios públicos.

---

<sup>19</sup> A título de ejemplo se debe destacar la Ordenanza del municipio de Sevilla. Véase: <https://www.sevilla.org/servicios/mujer-igualdad/planes-municipales/plan-integral-contra-la-prostitucion/ordenanza-pt.pdf>

En segundo lugar, se cuestiona la legalidad de este tipo de ordenanzas por una cuestión de derechos fundamentales. En este sentido, Ruiz-Rico (2014, 2) destaca como la voluntad de los ayuntamientos por controlar comportamientos que atenten contra el civismo o la convivencia pueden conllevar una extralimitación competencial de los mismos en cuanto se corre el riesgo de regular, con normas infralegales, conductas que forman parte del ámbito objetivo de un derecho fundamental.

Efectivamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2013<sup>20</sup>, estableció que para dar un cumplimiento efectivo al artículo 53 de la CE todo ejercicio de un derecho fundamental está reservado a la Ley, sin que pueda ser objeto directo de una regulación por parte de una Ordenanza municipal, sin que tengan los ayuntamientos, por tanto, competencia para regular los aspectos accesorios de los derechos fundamentales. Cosa diferente, matiza el propio Tribunal, es que los ayuntamientos pueden regular materias que le son propias, competencialmente hablando, y esa regulación pueda incidir, que no regular, en aspectos accesorios del derecho fundamental, que en ese caso se tendrá que analizar si se cumplen con las exigencias constitucionales para poder limitar el ejercicio de un derecho fundamental (F. D. 7º).

Y, en tercer lugar, algunos autores han catalogado la regulación de dichas ordenanzas como un ejemplo de “derecho administrativo del enemigo” para determinados colectivos, como, por ejemplo, en el caso de los mendigos (Melero 2016, 23), aunque, también se podría hacer la misma afirmación en cuanto al colectivo de las prostitutas.

Sin pretender analizar el “derecho penal del enemigo”, sobre el que se nutre el concepto del “derecho administrativo del enemigo”, conviene destacar que el derecho penal del enemigo se construye base la idea de que existen personas que de forma reiterada niegan el Derecho, persistiendo en su comportamiento asocial, por lo que fallece una expectativa real de que esas personas redirijan su conducta hacia un comportamiento personal conforme a derechos y deberes (Miró 2006, 135). Estas personas dejan de ser ciudadanos para convertirse en el enemigo de la sociedad por la fuente de peligro que comportan a la propia sociedad, por lo que se regulará (Derecho penal del enemigo) “para contrarrestar la inseguridad que produce la falta de seguridad cognitiva de comportamiento conforme a la norma del enemigo, eliminado la fuente de peligro” (Miró 2006, 136).

La misma filosofía se reproduce en las ordenanzas cívicas que, presumiendo que las prostitutas incumplirán las normas sociales, intervienen anticipadamente, sancionado el simple hecho de ofrecer servicios sexuales en la vía pública, a pesar de que no lo lleguen a consumir. Las prostitutas son las “enemigas” a abatir por estas ordenanzas. El problema radica que ese “derecho administrativo del enemigo” criminaliza a las mujeres que ejercen la prostitución hasta el punto de que esa criminalización va más allá del ámbito teórico, ejemplo de ello, es la sentencia del Juzgado de Instrucción nº 9 de Palma de Mallorca de 20 de febrero de 2008 donde se condenaba penalmente a una prostituta por una falta de

---

<sup>20</sup> A través de esta Sentencia se declaró la nulidad de la modificación de ciertos preceptos de (26.2, 27.9 y 102. 5) la Ordenanza Municipal de Civismo y Convivencia de Lleida, entre otros, por los que se pretendía prohibir la utilización del velo integral en los lugares municipales.

desobediencia leve a la autoridad o a sus agentes, por incumplimiento de sanción de cesación del ejercicio de la prostitución en la vía pública<sup>21</sup>.

Sorprende como el legislador penal ha mantenido una despenalización de la prostitución, pero, *de facto*, se ha intentado castigar penalmente el comportamiento de las mismas a través de estas ordenanzas cívicas.

En este punto cabe preguntarse qué se puede hacer para dejar de reprimir y criminalizar a este colectivo.

### **De regular “sobre” a regular “con”**

Haciendo una mirada crítica de la regulación de la prostitución, se puede observar como nuestro ordenamiento jurídico ha obviado en todo momento a la mujer que ejerce la prostitución.

Es decir, el ordenamiento jurídico de forma (in)directa regula “sobre” las prostitutas, regula como tienen que ser los locales, que medidas tienen que tener, si lucrarse del ejercicio de la prostitución es lícito o ilícito, e incluso declara la licitud del objeto social de una asociación de empresarios, que consistía en la tenencia o gestión de establecimiento públicos hoteleros donde se ejerce el alterne y la prostitución por cuenta propia ajena al establecimiento (Caso Mesalina, STS de 27 de noviembre de 2004, Sala de lo Social) así como, la licitud de una relación laboral entre una mujer que se dedique al alterne con el titular del establecimiento, pero, por el contrario, el ordenamiento jurídico la ignora, en toda regulación que pueda consolidar sus derechos, incluso, en aquellas épocas, concretamente desde 1995 a 2003, donde nuestro legislador penal decidió que el proxenetismo voluntario no era merecedor de castigo penal alguno, esa despenalización no fue acompañada de ninguna legislación que legalizara la situación entre las prostitutas, o trabajadoras sexuales, con su proxeneta, o empleador.

Las mujeres que ejercen la prostitución siguen siendo invisibles para nuestros poderes públicos a pesar de que regulen, como acabamos de destacar, “sobre” su actividad.

Como bien destaca Iris Marion Young “La marginación es la forma más peligrosa de opresión, pues excluye a una categoría completa de personas de lo que es considerado útil, aportación útil a la sociedad, y queda, así, sujeta a privaciones materiales y de derechos, y rápidamente sujeta a medidas paternalistas”.

---

<sup>21</sup> Dicha sentencia fue revocada por la Sentencia de la Audiencia Provincial de las Islas Baleares (Secc. 2ª) de 22 de julio (129/2008), entre otras cosas, porque la Audiencia considera que se dicha sanción penal vulnera el principio de intervención mínima del Derecho penal, dado que las Administraciones Públicas deben agotar todos los recursos administrativos de que dispongan para hacer cumplir sus normativas locales.

Ignorar sus necesidades, no escucharlas, a pesar de que ellas griten reclamando derechos, es una modalidad de maltrato institucional hacia este colectivo.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, ofrece la oportunidad de escuchar a este colectivo.

La Ley 39/2015, en su título VI, introduce una nueva estrategia de cómo se deben aprobar los reglamentos. Entre estas novedosas directrices se tiene que destacar que, además de existir una planificación, unos principios de buena regulación así como una evaluación de la misma, los ciudadanos deben participar en el proceso de elaboración de la aprobación de las normas de carácter reglamentario (art. 133 Ley 39/2015)<sup>22</sup>.

Concretamente, previamente a la elaboración del reglamento se deberá llevar a cabo una consulta pública para conocer la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas que potencialmente puedan resultar afectados por la norma objeto de elaboración. En dicha consulta se expondrá los problemas que se pretenden solucionar con la normativa así como los objetivos de la misma, la necesidad y oportunidad de su aprobación y las posibles soluciones alternativas existentes, tanto de contenido regulatorio como no regulatorio. La importancia de esta novedad legislativa radica que los ciudadanos participan desde el inicio del procedimiento, y no como sucedía hasta ahora que dicha participación se llevaba a cabo al final del procedimiento, cuando el texto ya estaba redactado, por lo que la modificación del mismo era altamente complicada.

Además, puntualiza la Ley 39/2015, sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se deberá dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, se podrá solicitar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Este procedimiento de participación que engloba tanto la consulta, la audiencia como la información pública, deberá llevarse al cabo con las máximas garantías para los potenciales destinatarios de la norma por lo que se le deberán facilitar todos los documentos necesarios, de forma clara y concisa, para que puedan recabar toda la información necesaria para poder emitir un juicio de valor sobre la materia.

Ignorar éste trámite de consulta podría provocar la nulidad del reglamento en los casos que pudiera afectar al interés público o a los derechos o intereses de los afectados por la norma (Agoués 2017, 13).

---

<sup>22</sup> El objetivo de esta reforma es para mejorar la planificación ex ante y el control ex post, dando respuesta a las expectativas de la Unión Europea que responden al modelo “better regulation” (López Donaire 2017, 1).

Este nuevo procedimiento implica, a nuestro entender, un nuevo planteamiento a la hora de ejercer la potestad normativa por parte de las Administraciones públicas, porque ejerciendo correctamente este derecho de audiencia se pasa de regular “sobre” a regular “junto”.

En el caso concreto de la prostitución, el hecho de tener que darles voz y hacerlas partícipes en el procedimiento regulatorio prevendrá una discriminación jurídica hacia el colectivo y permitirá el empoderamiento de las mismas.

Entendemos que este es el inicio para consolidar y dignificar a las mujeres que libremente quieren ejercer la prostitución, aunque, por suerte, el Estado de Derecho ofrece otros recursos que les permita dicha consolidación como sería la técnica de la regulación a través de la litigación (Ballbé 2007, 236). Ejemplo de ello fue la sentencia del Juzgado de lo Social de Barcelona de 18 de febrero de 2015, el magistrado D. Agustí Maragall, realizando un análisis pedagógico de los pros y contras de la legalidad de la relación laboral en la prostitución, sentenció a favor del reconocimiento de relación laboral de la prestación voluntaria de la prostitución por cuenta ajena y dependiente, alegando que “En tanto el Estado Español no asuma las recomendaciones de la indicada resolución (hace referencia a la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de febrero de 2014) en orden a la erradicación absoluta de todas las formas de prostitución, la actual situación de “alegalidad” y el no reconocimiento del carácter laboral de la relación no hace más que agravar enormemente la incuestionable lesión de la dignidad, la libertad y la igualdad que comporta toda relación de prostitución por cuenta ajena, para la inmensa mayoría de las mujeres que la ejercen” (F. D. 7º).

## Conclusiones

Desde los orígenes de la historia, la prostitución ha sido una actividad altamente polémica, tanto desde un punto de vista ético, social y jurídico. Y todavía a fecha de hoy se desconoce cuál es la mejor solución al problema.

Actualmente existen dos bloques mayoritarios que, a pesar de tener puntos en común, como condenar los casos de prostitución forzada y la prostitución de menores, aunque sea consentida, tienen posicionamientos totalmente opuestos. Por un lado, los abolicionistas luchan contra el fenómeno de la prostitución por ser una manifestación más del patriarcado, porque atenta contra la dignidad y los derechos de las mujeres y porque su legalización aumentaría la industria del sexo tanto desde un punto de vista legal como ilegal. En cambio, las posturas legalistas abogan por la legalización de la prostitución para poder tener más información y luchar contra la prostitución forzada y la trata. Asimismo, la legalización de la misma implicará la eliminación de cualquier marginalidad o estigmatización que pueda sufrir la mujer, y aumentará su protección.

Independientemente del posicionamiento ideológico que cada persona pueda adoptar, la realidad nos demuestra que existen mujeres que de forma voluntaria ejercen la prostitución, y ante esta realidad cabe preguntarse qué solución les está dando el ordenamiento jurídico.

Si analizamos el ordenamiento jurídico se puede comprobar como a nivel penal se castiga el proxenetismo, ya sea coercitivo o lucrativo, y deja impune la prostitución en sí misma.

En cambio, a nivel administrativo, ya sea a través de la Ley 4/2015 o a través de las diferentes ordenanzas locales se castiga a la persona que contrata los servicios de una prostituta pero también a las propias prostitutas, criminalizando un comportamiento que el legislador penal no quiere hacer.

Cómo suele pasar en los riesgos de género, violencia de género, mobbing, acoso, etc., nuestros poderes públicos no buscan más solución que la represión olvidándose que la política represiva no es la manera más eficaz de luchar contra los riesgos, a pesar de que en muchas ocasiones sea la más vistosa y palpable para la sociedad. Se debe regular de forma preventiva para evitar dichos riesgos de género.

En el caso de la prostitución este análisis es más complejo si cabe, porque donde está el riesgo, en la prostitución en sí misma, o en determinados hechos que envuelven a la prostitución, como enfermedades de transmisión sexual, la violencia que pueden ejercer determinados clientes, la falta de reconocimiento de derechos, la estigmatización, la criminalización y en consecuencia una posible violencia institucional, etc.

En todo caso, dado, precisamente la complejidad del fenómeno es esencial escuchar y atender a las necesidades de las trabajadoras del sexo y ésta posibilidad viene de la mano de la Ley 39/2015 que ha introducido una modificación en la elaboración de los reglamentos, abriendo un nuevo paradigma en la regulación que pasa de regular “sobre” a regular “con”.

La finalidad de la norma, si se lleva a cabo correctamente, es escuchar a los grupos de interés en todo el proceso de elaboración de la norma, especialmente en su momento inicial.

Porque lo que están demandando este colectivo (trabajadoras del sexo que ejercen la prostitución entre adultos y libremente) es que se les escuche y se les proteja.

No es baladí el tratamiento jurídico de la prostitución ejercida libremente entre personas mayores porque dicho tratamiento conllevará un etiquetamiento de la mujer. Poyatos (2009, 170) destaca como el modelo ideológico inspirador comporta un tratamiento diferenciado para la mujer prostituta, así para el sistema prohibicionista la mujer es una delincuente, para el modelo abolicionista es una víctima de esclavitud o de violencia de género, para los reglamentistas es una creadora de riesgos y para el legalista es una legítima trabajadora. Efectivamente, según el modelo por el que queramos apostar estaremos diciendo a la mujer que quiere ejercer libremente la prostitución si es una puta, una víctima, una inductora de riesgos o una trabajadora.

Como destaca Rodríguez-Arana (2015, 663). “El tiempo en que vivimos, 2015, es tiempo de cambios y transformaciones de orden social, político, económico y jurídico. El Derecho, que es una de las principales ciencias sociales, no está exento de recuperar su vocación hacia la justicia y, por ello, hacia el fortalecimiento de la dignidad del ser humano”.

Gimbernat (2014), criticando la reintroducción en el Código penal del proxenetismo voluntario, afirmó: “(...) el Estado no es quién para tutelar a una persona adulta que,



libremente, puede hacer con su cuerpo lo que le venga en gana -también, y por supuesto, convertirse en una mujer-objeto que se dedica a la prostitución-, y disponer de sus ganancias también como le plazca, y que es una perversión del Derecho penal pretender imponer principios morales -sean de la religión católica o de la ideología feminista- no compartidos por esa persona adulta y responsable, criminalizando a su entorno: la forma de vida que han decidido llevar libremente un hombre y una mujer mayores de edad debe ser respetada por todos: también por los nuevos gestores de la moral colectiva”.

## Bibliografía

Agoués Mendizabal, C. (2017): “La modulación de los efectos de la nulidad de los reglamentos”, *Ponencia para el XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* celebrado en La Laguna 3 y 4 de febrero de 2017. Véase: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjz7rmgqbzeAhVKLMAKHd4zAgkQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.aepda.es%2FAEPDAAdjunto-1821-Ponencia-Tercera-Sesion-Efectos-de-la-Invalidez-de-Reglamentos-y-Planes-Prof-Carmen-Agoues.aspx&usg=AOvVaw2OjOtbmYB9PL3wa\\_GYtBD7](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjz7rmgqbzeAhVKLMAKHd4zAgkQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.aepda.es%2FAEPDAAdjunto-1821-Ponencia-Tercera-Sesion-Efectos-de-la-Invalidez-de-Reglamentos-y-Planes-Prof-Carmen-Agoues.aspx&usg=AOvVaw2OjOtbmYB9PL3wa_GYtBD7) (acceso: 30 de octubre de 2018).

Añon Roig, M. J. (2016): “Discriminación racial: El racismo institucional desvelado” en Arcos Ramírez, F. (ed.) (2016): *La Justicia y los Derechos en un mundo globalizado*, Madrid, Dykinson.

Aronson, G. (2006): “Seeking consolidated feminist voice for prostitution in the US” en *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, vol. 3. Véase: [https://rutgerspolicyjournal.org/sites/jlpp/files/Aronson\\_Consolidated\\_Feminist\\_Voice.pdf](https://rutgerspolicyjournal.org/sites/jlpp/files/Aronson_Consolidated_Feminist_Voice.pdf) (acceso: 5 de julio de 2018).

Ballbé, M. (2007): “El futuro del Derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización” en *Revista de Administración Pública*, núm. 174. Véase: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/47819/29276> (acceso: 14 de agosto de 2018)

Carballeira Rivera, M. T. (2016): “Urbanismo con género” en Gifreu Font, J., Bassols Goma, M., y Menéndez Rexach, A. (Dir.) (2016): *El derecho de la ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Carmona Cuenca, E. (2007): “¿Es la prostitución una vulneración de derechos fundamentales?” en Serra Cristóbal, R. (Coord.) (2007): *Prostitución y trata. Marco jurídico y régimen de derechos*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch.

Ekberg, G. (2004): “The Swedish Law that prohibits the purchase of sexual services. Best practise for prevention of prostitution and trafficking in Human Beings” en *Violence against women*, vol. 10, nº 10, octubre. Véase: <http://www.prostitutionresearch.com/Ekberg%20The%20Swedish%20Law%20That%20Prohibits%20the%20Purchase%20of%20Sexual%20Services.pdf> (acceso: el 8 de julio de 2018).

Fernández-Miranda, J. F. (2015): “El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 196. Véase: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5034165> (acceso: 7 de octubre de 2018).

Gimbernat Ordeig, E. (10 de julio de 2004): “Los nuevos gestores de la moral colectiva” en *El diario El Mundo*. Véase: <https://www.elmundo.es/papel/2004/07/10/opinion/> (acceso: 2 de noviembre de 2018)

Gómez Tomillo, M. (2005): “Derecho penal sexual y reforma legal: Análisis desde una perspectiva político criminal” en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº5, enero 2005. Véase: <http://app.vlex.com.aren.uab.cat/#ES/search/jurisdiction:ES/DERECHO+PENAL+SEXUAL+Y+REFORMA+LEGAL/ES/vid/494549622> (acceso: 23 de agosto de 2018).

Jareño Leal, A. (2007): “La política criminal en relación con la prostitución: ¿Abolicionismo o legalización?” en Serra Cristóbal, R. (Coord.) (2007): *Prostitución y trata. Marco jurídico y régimen de derechos*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch.

López Donaire, B. (2017): “Análisis sobre las novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación” en *Actualidad Administrativa*, núm. 5, Mayo. Véase: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5915562> (acceso: 21 de junio de 2018).

López Ramón, F. y Villar Rojas, F. J. (Coords.) (2017): *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Maqueda Abreu, M. L. (2009): *Prostitución, feminismos y derecho penal*, Granada, Comares.

Maqueda Abreu, M. L. (2016): “El hábito de legislar sin ton ni son. Una lectura feminista de la reforma penal de 2015” en *Cuadernos de Política Criminal. Segunda Época*, nº 118, mayo.

Melero Alonso, E. (2016): “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: La regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo” en *Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica. Nueva época*, nº 6, noviembre. Véase: [http://app.vlex.com.aren.uab.cat/#ES/search/\\*/Las+ordenanzas+locales+como+instrumento+de+exclusi%C3%B3n+social%3A+La+regulaci%C3%B3n+que+afecta+a+las+personas+si](http://app.vlex.com.aren.uab.cat/#ES/search/*/Las+ordenanzas+locales+como+instrumento+de+exclusi%C3%B3n+social%3A+La+regulaci%C3%B3n+que+afecta+a+las+personas+si)

[n+hogar+es+derecho+administrativo+del+enemigo%E2%80%9D/ES/vid/675607541](#)  
(acceso: 5 de octubre de 2018).

Miró Llinares, F. (2006): “Persona o enemigo; vigencia real o postulada de las normas; Estado de derecho perfecto u óptimo en la práctica. Al hilo de la segunda edición del libro *Derecho penal del enemigo* de Günther Jakobs y Manuel Cancio Meliá”, en *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la UMH*, núm. 1. Véase: <https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2010/09/01-tm-11-miro.pdf> (acceso: 2 de octubre de 2018).

Morillas Fernández, D. L. (2015): *Estudios sobre el Código Penal reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*, Madrid, Dykinson.

Nuño Gómez L. (2017): “La trata de seres humanos con fines de explotación sexual: Propuestas para un cambio de paradigma en la orientación de las políticas públicas” en *Revista de Derecho Político*, núm. 98, enero. Véase: <http://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES/seguridad+ciudadana+++prostituci%C3%B3n/p2/ES/vid/717153177> (acceso: 4 de noviembre de 2018).

Orduña Prada, E. (2016): *Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales.

Pemán Gavín, J. M. (2007): “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*, núm. 305, Septiembre. Véase: <http://app.vlex.com.are.uab.cat/#ES/search/jurisdiction:ES/Ordenanzas+municipales+y+convivencia+ciudadana.+Reflexiones+a+prop%C3%B3sito+de+la+Ordenanza+de+civismo+de+Barcelona/ES/vid/350893810> (acceso: 29 de agosto de 2018).

Poyatos Matas, G. (2009): “La prostitución como trabajo autónomo” en Agustí Juliá, J. y Pumar Beltrán, N. (Coords.) (2009): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete, ed. Bomarzo.

Poyatos Matas, G. (2012): “El resurgir de las normas locales para reprimir el ejercicio de la prostitución en las calles: la Ordenanza de “civismo” de Barcelona modificada, el 17 de agosto de 2012 en *Actualidad Administrativa*, nº 21-22, diciembre. Véase: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4082619> (acceso: 21 de julio de 2018).

Rodríguez-Arana, J. (2015): *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Rodríguez Fernández, S. (2016): *La evaluación de las normas penales*, Madrid, Dykinson.

Ruíz-Rico, C. (2014): “Las ordenanzas locales de convivencia y su impacto constitucional (a propósito de la STS de 14 de febrero de 2013)”, en *Actualidad Administrativa*, nº 1. Véase: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/358424> (acceso: 21 de julio de 2018).

Serra Cristóbal, R. (Coord.) (2007): *Prostitución y trata. Marco jurídico y régimen de derechos*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch.

Solana, J.L y Acien, E. (Eds.) (2008): *Los retos de la prostitución. Estigmatización, derechos y respeto*, Granada, ed. Comares.

Vázquez Iruzubieta, C. (2015): *Comentarios al Código Penal: actualizado por las Leyes Orgánicas: 1/2015, de 30 de marzo y 2/2015, de 30 de marzo*, Madrid, ed. VLex.

Villacampa, C. (2012): “Políticas de criminalización de la prostitución. Análisis crítico de su fundamentación y resultados” en *Revista de Derecho penal y Criminología*, núm.7, enero. Véase:

<https://repositori.udl.cat/bitstream/handle/10459.1/46539/017621.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (acceso: 17 de septiembre de 2018).

Villacampa, C. y Torres, N. (2013): “Políticas criminilizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sexuales” en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 15-06. Véase:

<https://repositori.udl.cat/bitstream/handle/10459.1/4664/018387.pdf;jsessionid=5D9DE1BEFA65B434B1D42E2ADE2ACDFF?sequence=1> (acceso: 17 de octubre de 2018).

Young, I. M. (2000): *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, ed. Catedra