

Revista Crítica Penal y Poder (Nueva Época) e-ISSN: 2014-3753

Mayo de 2026, nº 30

Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos

Universidad de Barcelona



© Tamara Fernández González



EL CALEIDOSCOPIO DE LA LIBERTAD SEXUAL: MARCOS INTERPRETATIVOS Y POLÍTICA CRIMINAL DEL SEXO COMERCIAL EN ESPAÑA (1995-2026)

EL CALEIDOSCOPI DE LA LLIBERTAT SEXUAL: MARCS INTERPRETATIUS I POLÍTICA CRIMINAL DEL SEXE COMERCIAL A ESPANYA (1995-2026)

THE KALEIDOSCOPE OF SEXUAL FREEDOM: INTERPRETIVE FRAMEWORKS AND CRIMINAL POLICY OF COMMERCIAL SEX IN SPAIN (1995-2026)

Tamara Fernández González* 

Universidad Autónoma de Barcelona

DOI: [10.1344/cpyp.2026.30.53534](https://doi.org/10.1344/cpyp.2026.30.53534)

RESUMEN

Este artículo analiza críticamente la política criminal aplicada al sexo comercial en España desde la aprobación del Código Penal de 1995, reconstruyendo los principales marcos interpretativos que han orientado la intervención pública en este ámbito. A partir del Critical Frame Analysis (CFA) y la teoría feminista crítica del Derecho, el trabajo examina normas penales, administrativas y documentos para-normativos para identificar cómo se define institucionalmente el "problema" del sexo comercial y qué respuestas político-criminales se presentan como legítimas. El análisis muestra que la intervención estatal responde a la coexistencia y sedimentación de tres frames: autonomía individual, orden público y violencia sexual. El frame de la violencia sexual proporciona legitimación discursiva, mientras que el frame de orden público articula mecanismos de sanción y control espacial. El artículo propone la imagen del caleidoscopio para describir este funcionamiento: cada frame fija los elementos interpretativos que hacen visibles ciertos aspectos del fenómeno y oscurecen otros. El resultado es un entramado en el que el discurso de protección

* tamara.fernandez.gonzalez@uab.cat

opera como justificación de la expansión penal: los instrumentos diseñados en nombre de la tutela generan efectos de criminalización sobre las propias personas a quienes el discurso institucional dice proteger, invisibilizándolas como sujetos políticos y jurídicos.

Palabras clave: *sexo comercial, política criminal, trata de personas, feminismo antipunitivista, derechos humanos.*

RESUM

Aquest article analitza críticament la política criminal aplicada al sexe comercial a Espanya des de l'aprovació del Codi Penal del 1995, reconstruint els principals marcs interpretatius que han orientat la intervenció pública en aquest àmbit. A partir del Critical Frame Analysis (CFA) i la teoria feminista crítica del Dret, l'article examina normes penals, administratives i documents para-normatius per identificar com es defineix institucionalment el "problema" del sexe comercial i quines respostes político-criminals es presenten com a legítimes. L'anàlisi mostra que la intervenció estatal respon a la coexistència i la sedimentació de tres marcs: autonomia individual, ordre públic i violència sexual. El marc de la violència sexual proporciona legitimació discursiva mentre que el marc d'ordre públic articula mecanismes de sanció i control espacial. L'article proposa la imatge del calidoscopi per descriure aquest funcionament: cada marc fixa els elements interpretatius que fan visibles certs aspectes del fenomen i enfosqueixen d'altres. El resultat és un entramat en què el discurs de protecció opera com a justificació de l'expansió penal: els instruments dissenyats en nom de la tutela generen efectes de criminalització sobre les mateixes persones a qui el discurs institucional diu protegir, invisibilitzant-les com a subjectes polítics i jurídics.

Paraules clau: *sexo comercial, política criminal, tràfic de persones, feminisme antipunitivista, drets humans.*

ABSTRACT

This article critically analyses criminal policy directed at commercial sex in Spain from the enactment of the 1995 Penal Code, reconstructing the main interpretive frames that have shaped public intervention in this field. Drawing on Critical Frame Analysis (CFA) and feminist legal theory, the article examines criminal and administrative legislation alongside para-normative documents, with the aim of identifying how the "problem" of commercial sex is institutionally defined, and which criminal policy responses are presented as legitimate. The analysis shows that state intervention reflects the coexistence and sedimentation of three frames: individual autonomy, public order, and sexual violence. The sexual violence frame provides discursive legitimation, while the public order frame articulates mechanisms of sanction and spatial control. The article proposes the image of the kaleidoscope to describe this dynamic: each frame fixes the interpretive elements that render certain aspects of the phenomenon visible while obscuring others. The result is a regulatory arrangement in which the discourse of protection operates as justification for penal expansion: instruments designed in the name of protection produce criminalising effects on the very persons whom institutional discourse claims to protect, rendering them invisible as political and legal subjects.

Keywords: *commercial sex, criminal policy, human trafficking, antiscarceral feminism, human rights.*

1. Introducción¹

El 15 de febrero de 2026 entró en vigor la última modificación de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana de Barcelona, que introduce una intensificación del régimen sancionador aplicable a las personas que ofrecen sexo comercial en el espacio público. La reforma propuesta por el Grupo Socialista prevé la intervención administrativa mediante un sistema de sanción indirecta que habilita requerimientos policiales de abstención cuyo incumplimiento puede dar lugar a la imposición de sanciones administrativas por desobediencia a la autoridad de hasta 3.000 euros. La modificación se legitima a través de un discurso institucional centrado en la protección frente a la explotación sexual; sin embargo, su diseño normativo se articula en torno a conceptos jurídicos indeterminados y a dispositivos de control policial del espacio urbano.

De este modo, sin que el ofrecimiento de servicios sexuales constituya en sí mismo una conducta prohibida, las personas que los ofrecen en el espacio público pueden ser requeridas por la policía para que se abstengan de hacerlo y, si persisten, son sancionadas por desobediencia a la autoridad. La paradoja del discurso de la protección: los instrumentos diseñados para proteger a las personas de la explotación sexual producen, en su aplicación cotidiana, sanciones sobre las mismas personas a quienes el discurso institucional dice querer proteger. Lejos de constituir una anomalía local, la reforma de la ordenanza barcelonesa cristaliza una orientación más amplia de la política criminal en España que, bajo un discurso formalmente centrado en la protección de las víctimas, la intervención se materializa en torno al orden público, el control moral y la gestión de la movilidad que permite la sanción de las mismas personas que ofrecen servicios sexuales (Barcons, 2018; Bodelón & Arce, 2018; González & Becerra, 2018; González Fernández, 2021; Villacampa, 2017).

El abordaje sobre el sexo comercial en España ha evolucionado mucho en los últimos 30 años, partiendo desde una concepción de la libertad sexual en torno a la autonomía individual hasta un concepto neoliberal basado en el discurso del peligro (Serra, 2024). La intervención del sexo comercial no se articula a través de un único instrumento normativo ni responde a una racionalidad homogénea, sino que se despliega de manera fragmentada mediante un entramado de disposiciones penales y administrativas (Grup Antígona, 2014). A este esquema se superpone una dimensión de extranjería que se materializa en dispositivos de control y supervisión administrativa con efectos diferenciados en función del estatus migratorio (González-Fernández, 2021; Mestre i Mestre, 2005, 2011). El resultado es un modelo de intervención que, usando diferentes lógicas punitivas, tiende a producir un efecto de homogeneización conceptual, en el que prácticas, trayectorias y condiciones diversas quedan subsumidas bajo la categoría amplia y jurídicamente ambigua de “explotación sexual” (Pomares, 2020).

En las últimas décadas, los estudios críticos sobre sexo comercial en España han recurrido predominantemente a dos posiciones principales: el examen sociojurídico y feminista del derecho y sus efectos sobre los derechos de las personas en el sexo comercial (Bodelón & Arce, 2018; Llobet Angli, 2020; Maqueda Abreu, 2017, 2020; Mestre i Mestre, 2011, 2020; Pomares, 2020; Salat, 2023; Villacampa, 2017, 2023; Villacampa Estiarte, 2010) y el análisis desde posiciones más sociológicas y/o antropológicas con recurso a etnografías y entrevistas con personas afectadas y

¹ Ese trabajo ha sido realizado en el marco del Programa de Doctorado de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona y ha sido financiado por la beca Doctoral INPhINIT Fellowship de la Fundación “La Caixa”.

actores institucionales (Juliano, 2002; Meneses et al., 2015; Meneses Falcón, 2019; Roman Martos, 2025; Sánchez Perera, 2022; Sierra Rodríguez et al., 2024; Sierra Rodríguez & Clemente, 2023).

El enfoque empírico-criminológico, centrado en el análisis sistemático de los efectos de las políticas de criminalización sobre las personas en el sexo comercial, es comparativamente menos prolífico en el contexto español, aunque con aportaciones muy relevantes (Cruz Márquez & Maldonado-Guzmán, 2021; Moya Guillem, 2021; Torres Rosell & Villacampa Estiarte, 2012; Villacampa & Torres, 2013). No obstante, son escasos los trabajos que abordan de manera integrada el ensamblaje normativo que estructura esta intervención, atendiendo de forma sistemática a los marcos interpretativos que la legitiman y a los efectos que producen.

Desde el análisis sociológico del discurso y la teoría del *framing*, los marcos interpretativos han sido conceptualizados como dispositivos que median entre significación, poder y acción colectiva, estructurando la definición de los problemas, la atribución de responsabilidades y la legitimación de respuestas políticas (Goffman, 1974; Johnston & Noakes, 2005), una tradición que el Critical Frame Analysis de Verloo (2016) traslada de forma sistemática al estudio de las políticas públicas y del Derecho. En el campo específico del sexo comercial, el análisis del *framing* ha sido abordado tanto a través de metodologías discursivas aplicadas a posicionamientos de actores no estatales (Farrell et al., 2015; Sanford et al., 2016) como mediante la aplicación del CFA en distintos niveles institucionales, desde estudios en contextos nacionales como Croacia y Reino Unido (Carline, 2012; Šipić et al., 2022) hasta análisis de política criminal más amplios (Broad & Turnbull, 2024; Lloyd & Simmons, 2015).

Pese a su potencial analítico, el CFA no ha sido aplicado de manera sistemática al estudio de las políticas sobre sexo comercial en España. El único trabajo que ha desarrollado esta metodología en este ámbito es el de Lucrecia Rubio (2021), que aplica el CFA a los documentos de política de violencia contra las mujeres del Parlamento Europeo para explicar el giro neoabolicionista de la Unión Europea, situando España como uno de los casos nacionales en los que dicho giro se materializa. Su contribución constituye una referencia ineludible para este trabajo: pionera en la aplicación del CFA a la política sobre sexo comercial en el contexto europeo-español, abre una línea de análisis que el presente artículo pretende continuar.

El objetivo de este artículo es analizar críticamente las estrategias de política criminal dirigidas al sexo comercial en España, prestando especial atención a la tensión entre los discursos institucionales de protección y los efectos normativos de criminalización que dichas políticas producen. A partir del examen del conjunto de normas con las que se interviene el sexo comercial. Para ello el trabajo reconstruye los principales marcos interpretativos desde los que se define normativamente el “problema” del sexo comercial y se legitiman determinadas respuestas públicas.

El argumento central sostiene que la configuración actual de la política criminal española no puede entenderse como el resultado de una única racionalidad coherente, sino como el efecto de la superposición y sedimentación de distintos *frames* —autonomía individual, orden público y violencia sexual— que operan de manera simultánea y funcional. Esta articulación permite, por un lado, clausurar el debate en torno al consentimiento y la agencia mediante un diagnóstico centrado en la violencia y la desigualdad estructural y, por otro, desplegar mecanismos de control y sanción indirecta a través de dispositivos administrativos orientados a la gestión del espacio, la movilidad y

la seguridad. Desde esta perspectiva, pretende señalar cómo la retórica de protección de las víctimas convive con lógicas punitivas y de control social que recaen, de manera recurrente, sobre las propias personas que se ocupan el sexo comercial, especialmente cuando concurren factores de precariedad y extranjería.

2. Metodología

Este artículo adopta una aproximación metodológica que combina la teoría feminista crítica del Derecho como marco teórico-interpretativo con el Critical Frame Analysis (CFA) de Verloo (2016) como herramienta analítica sistemática. La articulación entre ambas no es accidental: la primera define qué buscar y por qué importa; la segunda proporciona el procedimiento para identificarlo.

Desde la teoría feminista crítica del Derecho (Bernstein, 2012; Carline, 2012; Kotiswaran, 2021; Millar & O'doherty, 2020; Pitch, 2024; Scoular & Carline, 2014), los textos jurídicos no se analizan como normas neutrales o meramente técnicas, sino como artefactos discursivos performativos capaces de producir efectos materiales y simbólicos. Esta perspectiva presta especial atención a cómo las normas producen categorías jurídicas aparentemente protectoras que, lejos de operar de manera neutral, funcionan como tecnologías de gobierno, permitiendo analizar las contradicciones internas del Derecho y, en particular, aquellas que articulan protección y castigo dentro de un mismo régimen normativo. Es precisamente esta tensión —el discurso protector que habilita formas de control y sanción— la que constituye el objeto central de este artículo y la que requiere una herramienta capaz de hacerla visible de forma sistemática. El CFA responde a esa necesidad. En lugar de examinar los efectos empíricos de las políticas o evaluar su coherencia dogmática, permite reconstruir los marcos interpretativos desde los cuales se define institucionalmente el problema, se fijan las categorías de sujetos y se legitiman determinadas respuestas como necesarias o inevitables. En un campo en el que los marcos interpretativos dominantes son performativos —donde el modo en que se define el problema determina directamente qué intervenciones se presentan como necesarias y legítimas—, el CFA resulta especialmente productivo para hacer explícito el mecanismo por el cual discursos formalmente protectores legitiman y habilitan respuestas de control, desplazamiento y sanción sobre las personas en el sexo comercial.

Para reconstruir cómo se han definido institucionalmente los problemas y se han justificado las sucesivas modificaciones normativas, el análisis aplica la metodología de CFA desarrollada en el marco del proyecto MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality in Europe) por Verloo (2016). En una primera fase se identificaron todos los documentos relativos a las normas que intervienen el sexo comercial en España durante el período analizado: para cada instrumento normativo se recopiló la totalidad del expediente parlamentario —iniciativa legislativa, enmiendas, informes de ponencia, diarios de sesiones de comisiones y plenos tanto del Congreso como del Senado, y texto aprobado— así como los documentos para-normativos relevantes asociados a su tramitación. Este proceso generó un corpus inicial de 180 documentos. En una segunda fase, mediante una lectura sistemática orientada a identificar la presencia de contenido analizable sobre el sexo comercial, se seleccionaron 37 documentos que constituyeron el corpus definitivo de análisis.

A nivel estatal se han analizado los documentos publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, así como los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado relativos a

la tramitación del Código Penal y de sus sucesivas reformas, de la Ley de Seguridad Ciudadana y de la Ley Integral de Libertad Sexual. A nivel autonómico se incluye el Decreto 217/2002 aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya por el que se regulan los espacios de pública concurrencia en los que se ofrecen servicios sexuales. A nivel local, aunque el sexo comercial en el espacio público ha sido regulado mediante ordenanzas municipales en numerosos municipios españoles, el análisis se circunscribe al caso de Barcelona, seleccionada como caso paradigmático por su influencia en la posterior difusión de estas racionalidades en otros ámbitos. Se incluyen asimismo documentos para-normativos relevantes como el Informe de la Ponencia sobre la prostitución (2007) y el Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre la LO 10/2022.

Cada uno de los 37 documentos fue clasificado y etiquetado siguiendo las categorías analíticas del CFA: *voice* (quién habla y desde qué posición institucional), *diagnosis* (cómo se define el problema y a qué se atribuye), definición del sexo comercial, roles en el diagnóstico, posición atribuida a la persona que ofrece sexo comercial, *prognosis* (qué soluciones se presentan como legítimas), roles en el pronóstico, *normativity* (qué valores se activan y deslegitiman) e intervención (qué tipo de instrumento normativo se propone). De este análisis se identificaron doce unidades de análisis y tres marcos interpretativos principales: un *frame* de autonomía individual, un *frame* de orden público y un *frame* de violencia sexual. Estos *frames* no se conciben como categorías mutuamente excluyentes ni como etapas cronológicas sucesivas, sino como racionalidades coexistentes y superpuestas cuya articulación produce un régimen normativo internamente contradictorio pero funcional desde el punto de vista del control social.

3. Categorías analíticas y marcos interpretativos del sexo comercial

El modo en que un problema viene a ser construido está inextricablemente conectado con el tipo de solución que se tiene en mente y/o que aparece disponible.

(Pitch, 2003)

Este trabajo utiliza la categoría de *sexo comercial* como herramienta analítica deliberadamente amplia. Siguiendo la propuesta de Cecilia Varela (2017), el término designa una amplia gama de intercambios que implican servicios sexuales o eróticos mediados por una transacción económica, abarcando desde la prostitución en sentido estricto hasta otras formas de prestación de servicios sexuales —presenciales u online. Su uso responde a una doble necesidad analítica: por un lado, permite evitar una concepción reduccionista del fenómeno centrada exclusivamente en la prostitución callejera o en sus expresiones más visibles y estigmatizadas; por otro, posibilita abordar de forma no dicotómica realidades en las que pueden concurrir, en distintos grados y combinaciones, situaciones de autonomía, precariedad y explotación, sin equiparar automáticamente práctica, condición y daño.

Esta elección no es arbitraria: a diferencia de "prostitución" —que activa automáticamente el marco de la victimización y la violencia estructural— y de "trabajo sexual" —que sitúa la actividad en un marco laboral asociado al reconocimiento de derechos—, el concepto de sexo comercial permite mantener abierta la analítica sin prejuzgar las condiciones en que se desarrolla el intercambio ni la posición subjetiva de quien lo ejerce. Esta apertura no implica negar la existencia de situaciones de

explotación, abuso o violencia —que el análisis reconoce— sino partir de la premisa de que autonomía, precariedad y explotación no son categorías mutuamente excluyentes ni estables, sino posiciones que pueden coexistir y transformarse a lo largo de una misma trayectoria.

La categoría permite además desplazar el foco analítico desde la clasificación previa de las personas hacia los espacios de sexo comercial —la calle, los clubes, los pisos, los entornos digitales— entendidos como contextos sociales en los que convergen trayectorias y condiciones muy diversas. Esta dimensión espacial es especialmente relevante para el análisis que sigue: las intervenciones normativas operan sobre los espacios de sexo comercial y, al hacerlo, afectan inevitablemente a todas las personas presentes en esos entornos, con independencia de sus circunstancias individuales.

Comprender estos mecanismos requiere atender a los marcos interpretativos desde los cuales se construye institucionalmente el problema. Los *frames* se entienden aquí como dispositivos que organizan la forma en que el sexo comercial es percibido, problematizado y gobernado en el ámbito institucional. Lejos de operar como meras descripciones de una realidad preexistente, los *frames* configuran un determinado campo de visibilidad: definen qué aspectos del fenómeno se consideran relevantes, qué sujetos aparecen como centrales y qué respuestas se presentan como necesarias o inevitables.

Para comprender cómo funcionan estos marcos en el caso analizado, resulta útil la imagen del caleidoscopio. En este artículo, el caleidoscopio es la libertad sexual: el bien jurídico que el ordenamiento español declara proteger de forma constante desde 1995. Sus cristales son los elementos interpretativos que los distintos *frames* activan y que determinan qué imagen produce el instrumento en cada momento histórico. Al girar el caleidoscopio, los cristales son siempre los mismos, pero su disposición produce imágenes radicalmente distintas. Un *frame* fija de antemano ciertos elementos fundamentales: los roles de los sujetos implicados (víctima, agresor/a, tercero responsable), el diagnóstico del problema, la atribución de responsabilidades y la narrativa causal que conecta unos elementos con otros. Así, cuando una política pública o un discurso institucional se adhiere a un determinado *frame*, no está simplemente describiendo una realidad, sino produciendo una forma específica de verla. Asumir un *frame* implica aceptar un conjunto prefijado de cristales interpretativos que hacen visibles ciertos aspectos del fenómeno y oscurecen otros.

En el ámbito del sexo comercial, esto significa que, dependiendo del *frame* adoptado, el mismo conjunto de prácticas puede aparecer como una cuestión de autonomía individual, como un problema de orden público o como una manifestación de violencia sexual, con consecuencias radicalmente distintas en términos de intervención político-criminal. A partir de esta base analítica, los apartados siguientes reconstruyen los principales *frames* que han orientado la política criminal española en este ámbito, poniendo de relieve las continuidades y desplazamientos que atraviesan las distintas reformas normativas y discursos institucionales analizados.

4. La libertad sexual como autonomía individual y límite del *ius puniendi*

Si el hombre o la mujer que ejerce la prostitución lo hace como consecuencia de una decisión libre, de una decisión voluntaria adoptada autónomamente, ahí no hay por qué extraer consecuencias delictivas.

Diputado Jódar Presa (Grupo Parlamentario del Partido Socialista), Diario de Sesiones del Congreso, 2 de junio de 1995.

En la aprobación del Código Penal de 1995 y de la Ley de Garantía integral de la libertad sexual de 2022, la intervención del legislador sobre el sexo comercial se legitima formalmente en la protección de un mismo bien jurídico: la libertad sexual. Ahora bien, el significado atribuido a esta categoría ha experimentado una transformación sustantiva en las últimas tres décadas. La libertad sexual ha sido progresivamente resignificada, pasando de una concepción centrada en la autonomía individual a otra que entiende la sexualidad desde el discurso del peligro y la vulnerabilidad estructural (Serra, 2024). El análisis crítico de los marcos interpretativos desde los que se articula esta protección permite reconstruir esta transformación y comprender cómo se producen desplazamientos profundos en la forma de problematizar el sexo comercial y de legitimar la intervención penal y administrativa del Estado.

El Código Penal aprobado en 1995 introduce una ruptura deliberada con la racionalidad penal heredada del régimen dictatorial, hasta entonces centrada en la protección de la moral sexual y de la denominada “honestidad” femenina. La ruptura no es meramente simbólica o terminológica, sino que implica una redefinición sustantiva de los criterios de relevancia penal. La prostitución deja de ser construida como una práctica intrínsecamente reprochable y pasa a situarse como un contexto relacional en el que determinadas conductas de terceros pueden vulnerar la libertad sexual de otras personas, sin que el ejercicio voluntario del sexo comercial constituya, por sí mismo, un objeto legítimo de intervención penal (Maqueda Abreu, 2020).

La primera racionalidad desde la que el legislador español interviene el sexo comercial tras la transición democrática se articula en torno a un *frame* de autonomía individual. En este marco, la prostitución no se construye como un problema en sí mismo, sino como un ámbito potencial de ejercicio de la libertad sexual de personas adultas capaces de consentir. La intervención penal se legitima exclusivamente frente a conductas de terceros que lesionan dicha libertad, y el consentimiento opera como criterio estructurante para delimitar el alcance legítimo del ius puniendi.

Esto se traduce normativamente en una intervención penal estrictamente acotada al delito de determinación a la prostitución, entendido como la imposición coactiva o abusiva del ejercicio de la prostitución a otra persona. El delito de determinación a la prostitución hace referencia a aquellas conductas mediante las cuales una tercera persona induce o impone a otra persona el ejercicio de la prostitución, ya sea a través de violencia, intimidación, engaño o abuso de una situación de superioridad o necesidad. Quedan fuera del reproche penal tanto el ejercicio voluntario del sexo comercial como las conductas de mera facilitación material, siempre que no concurren elementos de violencia, intimidación o abuso. La libertad sexual opera así como un criterio negativo de intervención: el Derecho penal solo se activa cuando dicha libertad resulta directamente lesionada, y no como fundamento positivo para el reconocimiento de derechos en el ámbito del sexo comercial (Maqueda Abreu, 2017).

La función estructurante de este primer *frame* en la configuración inicial de la política criminal es doble. Por un lado, opera como un principio de delimitación negativa del ius puniendi, excluyendo del ámbito de la intervención penal aquellas prácticas que pueden ser narradas como ejercicio voluntario de la libertad sexual de personas adultas. Por otro, fija un umbral normativo de tolerancia jurídica condicionado, en el que la no intervención estatal no se fundamenta en el reconocimiento positivo de derechos en el ámbito del sexo comercial, sino en la ausencia de una lesión

jurídicamente relevante de la libertad sexual. Esta racionalidad actúa, además, como un dispositivo de resistencia frente a intentos posteriores de reintroducir figuras penales propias del modelo moralizador anterior —como la tercería locativa² o determinadas formas de proxenetismo—, configurándose como un marco que limita, al menos temporalmente, la expansión del castigo en este ámbito.

5. La dignidad humana como dispositivo de resignificación de la libertad sexual y habilitación de nuevas formas de intervención

La centralidad del *frame* de la autonomía individual en la configuración inicial de la política criminal española sobre el sexo comercial resulta, sin embargo, limitada en el tiempo. Apenas cuatro años después de la aprobación del Código Penal de 1995, y sin que se produzca un cuestionamiento explícito de sus presupuestos normativos, la tramitación de la Ley Orgánica 11/1999 introduce el primer giro del caleidoscopio de la libertad sexual. La pieza que lo hace posible es la incorporación de la dignidad humana como dispositivo de resignificación: sin sustituir formalmente la libertad sexual como bien jurídico protegido, la dignidad humana reconfigura su contenido desde dentro, vaciándolo de su dimensión autonómica y redefiniéndolo en clave de vulnerabilidad estructural. Lo que antes se protegía garantizando la no interferencia del Estado en las decisiones individuales pasa a protegerse, ahora, interviniendo sobre las condiciones que se declaran incompatibles con una vida digna, con independencia de la voluntad o la experiencia de quienes las protagonizan. Este desplazamiento semántico es el que habilita una expansión cualitativa de la intervención estatal que ya no requiere acreditar una lesión concreta a la libertad de una persona, sino que se legitima en la incompatibilidad estructural del fenómeno con el orden normativo de la dignidad.

La iniciativa gubernamental de 1999 incorpora por primera vez una narrativa centrada en la explotación y tráfico de seres humanos, las dinámicas transnacionales y la criminalidad organizada como fenómenos estrechamente vinculados a la prostitución. Esta reformulación desplaza el eje de la intervención desde la protección exclusiva de la libertad sexual hacia la salvaguarda de otros bienes jurídicos, introduciendo la dignidad humana como categoría expansiva de legitimación penal. La Exposición de Motivos justifica esta ampliación, en primer lugar, mediante la apelación al cumplimiento de compromisos supranacionales, especialmente a la Acción Común adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 29 de noviembre de 1996 en materia de lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños. A partir de este anclaje internacional, la introducción del tráfico sexual se presenta inicialmente como una respuesta orientada a la

² La tercería locativa designa la criminalización de la conducta consistente en facilitar o beneficiarse del ejercicio de la prostitución ajena mediante la puesta a disposición de un espacio o local —por ejemplo, a través del arrendamiento o la cesión de inmuebles— con independencia de que la persona que ejerce la prostitución lo haga de forma voluntaria. Esta figura estuvo vigente en el Código Penal de 1973 (art. 452 bis c) y operaba como un mecanismo indirecto de penalización del sexo comercial, al sancionar a terceros por la mera creación de las condiciones materiales para su ejercicio, sin necesidad de acreditar violencia, intimidación o explotación (Venceslao Pueyo & Trallero Cordero, 2021). Tras su eliminación con la reforma penal de 1995, la lógica subyacente a la tercería locativa ha intentado reintroducirse en el ordenamiento penal español, tanto con la Ley Orgánica 11/2003 de Reforma del Código Penal como, más recientemente, en el marco de los debates y reformas asociados a la Ley Orgánica 10/2022, de Garantía Integral de la Libertad Sexual.

protección de menores y se extiende de manera inmediata a las personas adultas a través de una apelación a los denominados “requerimientos de la sociedad española”, descrita como alarmada ante una supuesta disminución de la protección jurídica tras la entrada en vigor del Código Penal de 1995.

La escasa conflictividad que acompaña este desplazamiento no puede entenderse únicamente como consenso político interno, sino como el efecto de una doble operación discursiva. Por un lado, la apelación a compromisos supranacionales funciona como un principio de autoridad que desactiva el debate en torno a la oportunidad y los límites de la intervención penal, presentando la reforma como una adaptación técnica inevitable más que como una decisión política controvertida. Por otro, la vinculación del sexo comercial con dinámicas transnacionales de criminalidad contribuye a desplazar el foco del problema hacia sujetos externos al orden social —redes criminales y mafias transnacionales—, facilitando una lectura securitaria del fenómeno que neutraliza resistencias y legitima la expansión de la intervención estatal.

El ámbito de conductas penalmente relevantes se amplía: ya no se trata únicamente de la determinación coactiva a la prostitución, sino que se incorpora la explotación sexual derivada del tráfico de personas. De esta manera se introduce por primera vez en el marco penal español un tipo delictivo que incorpora de manera conjunta dos elementos estructurales: por un lado, el traslado de personas mediante medios involuntarios, coactivos o engañosos, orientado a generar desarraigo - *uprooting*-; por otro, la finalidad de explotación sexual posterior. Esta configuración normativa establece una articulación inédita entre desarraigo y explotación, fijando una estructura típica que se mantendrá, con variaciones, en la tipificación posterior del delito de trata de personas.

6. Orden público y securitización: la administración del sexo comercial

[...] los fenómenos que han ocurrido en la antigua Unión Soviética o en Yugoslavia, ha generado un efecto, llamado efecto de atracción, por la situación económica positiva que experimentan la economía y la sociedad española en su conjunto. Eso hace que caigan aquí, como moscas sobre un pastel, una serie de delincuentes internacionales agrupados en mafias, que se dedican a la prostitución de lujo, al blanqueo de capitales y a otras actividades criminales en las zonas turísticas de España.

Diputado Mardones Sevilla (Grupo Parlamentario Coalición Canaria), Diario de Sesiones del Congreso, 10 de abril de 2003

Este marco se consolida a nivel estatal en las siguientes dos reformas del Código Penal (2003 y 2007) que marcan un primer desplazamiento decisivo respecto del modelo centrado en la autonomía individual, al llevar a cabo una reformulación del problema del sexo comercial en clave migratoria, que vincula de manera creciente prostitución, criminalidad organizada y control de flujos transnacionales. Esta reformulación discursiva permite una ampliación significativa del ámbito de intervención penal, tanto en términos materiales como jurisdiccionales. Como consecuencia, se refuerza la competencia de los tribunales españoles para conocer de delitos cometidos fuera del territorio nacional, se introduce el delito de proxenetismo en el Código Penal y se reubica el tráfico sexual en el ámbito de los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros. De este modo,

el sexo comercial queda integrado de forma estable en una lógica securitaria y migratoria que consolida el *frame* de orden público y seguridad como eje vertebrador de la intervención estatal, normalizando una expansión del control penal que se presenta como necesaria para hacer frente a riesgos definidos en términos transnacionales.

La incorporación de la dignidad humana como fundamento de la intervención estatal no se limita a justificar una ampliación del catálogo de conductas penalmente relevantes, sino que transforma el modo mismo de concebir el problema del sexo comercial, habilitando respuestas que ya no se articulan exclusivamente desde el Derecho penal. A partir de este desplazamiento, el sexo comercial puede ser intervenido no solo como una cuestión de lesión individual, sino como un riesgo colectivo susceptible de gestión pública. El tránsito hacia una lógica de orden público y gestión del riesgo permite proyectar el control sobre el sexo comercial hacia otros niveles de gobierno y a través de instrumentos normativos no penales. Este desplazamiento sienta las bases para una reorganización del control del sexo comercial que se desplegará de manera diferenciada en los niveles autonómico, municipal y estatal, como se analizará a continuación.

El primer ámbito en el que esta racionalidad se traduce normativamente es el nivel autonómico, a través del Decreto 217/2002 de la Generalitat de Catalunya, la única intervención normativa de este nivel específicamente dirigida al sexo comercial. Al tratarse de una norma reglamentaria, su aprobación no estuvo acompañada de tramitación parlamentaria ni de una confrontación discursiva relevante. No obstante, el decreto se apoya en un proceso previo de legitimación técnica a través de un informe encargado al Institut Català de la Dona, que articula el marco interpretativo desde el cual se define el problema. Aunque dicho informe contenía recomendaciones orientadas tanto a la regularización del sexo comercial y al reconocimiento de derechos laborales como a su problematización en términos de explotación y criminalidad organizada, el decreto incorpora de manera selectiva únicamente esta última lectura, instrumentalizando la recomendación relativa al incremento de inspecciones para justificar una regulación centrada en los locales de pública concurrencia.

La intervención se legitima en la exposición de motivos mediante la apelación a un supuesto vacío legal y a los riesgos asociados a la falta de control, invocando objetivos como la preservación del orden público, la seguridad, la higiene de los establecimientos y la protección de terceros. Aunque el texto reconoce expresamente que la prestación de servicios sexuales se realiza de manera libre e independiente, esta referencia a la autonomía individual no opera como principio estructurante del dispositivo normativo, sino que queda subordinada a una lógica de control administrativo y ordenación del espacio. Esta racionalidad, inicialmente proyectada sobre los locales de pública concurrencia, sienta las bases para una extensión del control del sexo comercial hacia el espacio urbano abierto.

Es precisamente en este movimiento de extensión donde se inscribe la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana de Barcelona, aprobada en 2005, que constituye una de las primeras intervenciones municipales orientadas a regular de forma sistemática el sexo comercial en el espacio público a partir de competencias de seguridad y convivencia. La intervención se legitima mediante la apelación a la protección de menores, la preservación de la convivencia, la seguridad vial y la prevención de la explotación.

El régimen sancionador previsto en la versión inicial de la ordenanza introduce, sin embargo, un elemento adicional de especial relevancia: la consolidación de una técnica de criminalización indirecta del sexo comercial en el espacio público. La norma identifica como prohibida la conducta relativa al ofrecimiento de servicios sexuales pero no establece una sanción a quienes la realizan. En la práctica frente a la realización de la conducta prohibida —el ofrecimiento de servicios sexuales—, la norma establece como primera respuesta la actuación informativa de los agentes de la autoridad o de los servicios municipales, que recuerdan a las personas implicadas la prohibición vigente. Solo en caso de persistencia en la conducta y de negativa a abandonar el lugar se activa la sanción administrativa, mediante la tipificación de la desobediencia a la autoridad, con multas que podían alcanzar los 3.000 euros.

De este modo, la sanción indirecta opera en el contexto específico de la ciudad de Barcelona como un mecanismo de reordenación espacial que expulsa el sexo comercial del espacio público visible y canaliza su ejercicio hacia espacios cerrados, autorizados y sometidos a control administrativo, donde la actividad puede ser gestionada, vigilada y regulada por la administración a través de los dispositivos previstos en el Decreto 217/2002. Lejos de constituir una experiencia aislada, la intervención municipal anticipa un modelo de regulación que, a partir de 2005, será progresivamente reproducido en numerosos municipios³ del Estado mediante ordenanzas de convivencia que, desde un encuadre análogo de orden público y seguridad, sancionan el ejercicio del sexo comercial en la vía pública a través de técnicas administrativas similares.

La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, culmina a nivel estatal el desplazamiento del control del sexo comercial hacia el ámbito del derecho administrativo sancionador. En nombre de la seguridad ciudadana y la convivencia, la norma traslada al conjunto del territorio estatal la estrategia de sanción indirecta de la Ordenanza de convivencia de Barcelona. Sin embargo, en 2015 se evita categorizar el ofrecimiento de servicios sexuales como conducta prohibida. El articulado de la norma se dirige hacia los clientes identificando como conductas prohibidas la aceptación o demanda. Ante el ofrecimiento de servicios sexuales:

Son infracciones graves: 11. La solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público [...] 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 podría constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo. (Artículo 36.11, LO 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana).

Detrás de este diseño normativo opera una tensión estructural presente en el momento de aprobación de la ley: la imposibilidad de sancionar directamente a las personas que ofrecen servicios sexuales sin contradecir el marco de protección que comienza a consolidarse en torno a la prostitución. La solución adoptada consiste en desplazar el reproche desde la conducta sustantiva hacia el incumplimiento del mandato policial de cesar en la actividad y abandonar el espacio

³ Desde mediados de la década de 2000, además de Barcelona, varios municipios españoles han aprobado ordenanzas que sancionan o regulan comportamientos vinculados al sexo comercial en el espacio público bajo criterios de convivencia, seguridad o civismo. Entre ejemplos citados en análisis comparativos se encuentran: Alcalá de Henares, Alicante, Badajoz, Bilbao, Castellón, Granada, Guadalajara, Leganés, Málaga, Martorell, Mataró, Santander, Santiago de Compostela, Sevilla, Teruel, Valencia, Vic, Zamora entre otros.

público, configurando la desobediencia como infracción administrativa grave. Esta lógica permite sostener un discurso formal de no criminalización del sexo comercial al tiempo que normaliza su control, desplazamiento y sanción efectiva.

En conjunto, este recorrido muestra cómo el *frame* de orden público y seguridad se consolida como una racionalidad multinivel que permite intervenir el sexo comercial sin recurrir a su cuestionamiento, articulando una gestión administrativa basada en la vigilancia del espacio, la obediencia a la autoridad y la sanción indirecta. Este marco no sustituye a otros discursos emergentes, sino que coexiste con ellos y les proporciona una infraestructura normativa eficaz para la intervención cotidiana.

7. El sexo comercial como violencia sexual

El último *frame* que estructura la intervención pública sobre el sexo comercial en España se configura progresivamente a partir de mediados de la década de 2000 y termina por consolidarse como el encuadre dominante del campo. A diferencia de los marcos anteriores —centrados en la autonomía individual o en la gestión del orden público—, este encuadre redefine el sexo comercial como una forma de violencia sexual incompatible con la dignidad humana, desplazando de manera decisiva las categorías de consentimiento, agencia y elección. Su construcción no es el resultado de una única reforma normativa, sino de un proceso acumulativo que se inicia con la producción experta y parlamentaria en 2007, que se traduce de forma sistemática en la arquitectura penal con la reforma de 2010 y alcanza su estabilización normativa con la Ley Orgánica 10/2022. El recorrido que sigue este apartado reconstruye ese proceso, mostrando cómo este *frame* reordena los términos del debate, redefine la posición de los sujetos implicados y fija los límites legítimos de la intervención estatal sobre el sexo comercial.

El proceso parlamentario que culmina en el *Informe de la Ponencia sobre la prostitución en nuestro país* (2007) constituye el punto de arranque de este nuevo encuadre. A diferencia de intervenciones normativas previas, el Congreso impulsa por primera vez un espacio específico de producción experta y deliberación institucional centrado exclusivamente en la prostitución, donde coexistieron diagnósticos y propuestas divergentes, incluyendo posiciones que defendían el reconocimiento de derechos y la regulación del sexo comercial junto a posiciones que lo conceptualizaban como una forma de violencia incompatible con la igualdad y la dignidad. El informe resultante no se limita a ofrecer un diagnóstico descriptivo del fenómeno, sino que desempeña una función constitutiva: otorgando legitimidad institucional únicamente a una de esas lecturas y desautorizando las restantes como marcos válidos para la acción pública. Fijando las categorías desde las cuales el sexo comercial pasa a ser comprendido, evaluado y problematizado por los poderes públicos, estableciendo un marco de referencia que orientará de forma duradera las políticas posteriores.

Finalmente, a partir de este diagnóstico, el informe delimita con claridad el horizonte legítimo de intervención estatal. Si la prostitución es concebida como una forma de violencia sexual incompatible con la dignidad humana, la erradicación del sexo comercial se configura como la única respuesta normativamente coherente. El discurso institucional deja de orientarse a la gestión o control del fenómeno y pasa a estructurarse en torno a su eliminación como objetivo político. Este encuadre se inscribe en lo que, en el campo de las políticas públicas sobre prostitución, se identifica

como un enfoque *abolicionista*⁴, entendido aquí no como una posición moral, sino como una racionalidad institucional que concibe la prostitución como una práctica estructuralmente violenta y, por tanto, incompatible con cualquier forma de reconocimiento, regulación o legitimación jurídica. Desde esta perspectiva, las personas en situación de prostitución —construidas de manera prioritaria como mujeres víctimas de una estructura de desigualdad y violencia— quedan situadas fuera del ámbito del reproche sancionador, mientras que la intervención estatal se orienta a la erradicación del fenómeno en su conjunto mediante la criminalización selectiva de la demanda, de las terceras personas implicadas y de los espacios en los que se desarrolla el sexo comercial, fijando así un marco de sentido que marcará de forma decisiva las políticas posteriores en este ámbito.

El desplazamiento del eje de la intervención penal desde la libertad sexual hacia la dignidad humana, iniciado con la reforma de 1999 y reforzado por el nuevo marco interpretativo legitimado en el Informe de 2007, se consolida con la Ley Orgánica 5/2010 mediante una reordenación sistemática del sistema penal. En esta reforma, el delito de trata de seres humanos se define como delito contra la dignidad humana, situado sistemáticamente con anterioridad a los delitos contra la libertad sexual y desvinculado del ámbito de los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros. Esta ubicación no es meramente técnica, sino expresiva de un desplazamiento profundo: la explotación es concebida como una vulneración absoluta de la dignidad, incompatible tanto con la libertad sexual como con la validez del consentimiento. Aunque el tipo penal incorpora una pluralidad de finalidades —incluida la imposición de trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre, la mendicidad forzada o la extracción de órganos—, la explotación sexual ocupa un lugar central en la configuración del precepto y en su articulación discursiva.

La trata opera así como categoría articuladora que absorbe el sexo comercial en una lógica de erradicación, diluyendo las fronteras entre prostitución, explotación y violencia sexual, y reforzando la idea de que determinados contextos no pueden ser objeto de consentimiento jurídicamente relevante. A partir de este momento, la ausencia de reformas penales sustantivas en materia de prostitución no indica un vacío normativo, sino la estabilización del marco interpretativo dominante. La *violencia sexual* pasa a funcionar como sentido común penal, desde el cual se gestionan tanto la trata como el sexo comercial sin reabrir el debate sobre consentimiento, agencia o libertad sexual. El desplazamiento posterior de la intervención hacia otros ámbitos normativos —como el derecho administrativo sancionador o la regulación de la publicidad— debe interpretarse, por tanto, como efecto de esta estabilización penal y no como una reapertura del conflicto.

⁴ La denominación *abolicionismo/abolicionista* aplicada al modelo español de intervención sobre la prostitución remite históricamente al movimiento del siglo XIX que promovió la abolición de los sistemas de reglamentación estatal del comercio sexual, particularmente en Europa occidental. No obstante, esta genealogía conceptual es ajena tanto al abolicionismo antiesclavista en los Estados Unidos como al abolicionismo penal contemporáneo que cuestiona el sistema carcelario. Precisamente para evitar estas confusiones, en la literatura anglosajona se ha extendido el uso del término *neo-abolitionism* para referirse a las corrientes feministas y políticas contemporáneas que promueven la erradicación del sexo comercial mediante la criminalización de la demanda y de los entornos asociados, distinguiéndolas así de otros abolicionismos históricos y críticos. En el presente texto se utiliza el término *abolicionismo* en cursiva para subrayar esta especificidad semántica y situarlo estrictamente en el campo de las políticas sobre el sexo comercial.

El último momento analizado en este recorrido corresponde a la tramitación de la Ley Orgánica 10/2022, de Garantía integral de la libertad sexual, que puede leerse como la consolidación definitiva del *frame violencia sexual* en el ámbito estatal. En esta reforma, la prostitución es abordada de manera explícita como una forma de violencia sexual incompatible con la dignidad humana, y se refuerza la identificación conceptual entre sexo comercial, explotación y desigualdad estructural. El diagnóstico que se articula no introduce elementos sustantivamente nuevos, sino que cristaliza y generaliza el marco construido desde 2007, fijándolo como punto de referencia normativo indiscutido desde el que se define la intervención pública sobre el sexo comercial.

Desde este encuadre, el legislador intenta ampliar nuevamente el ámbito de intervención penal sobre el entorno de la prostitución, incluyendo propuestas dirigidas a penalizar la tercería locativa y otras formas de intermediación, incluso en ausencia de coacción individualizada. Sin embargo, este intento de expansión penal no llega a materializarse. Las resistencias jurídicas, técnicas y políticas que emergen durante la tramitación impiden la incorporación de estas figuras al Código Penal, de modo el control del sexo comercial no se abandona, sino que se desplaza hacia otros registros normativos. En particular, la ley refuerza la intervención administrativa mediante la prohibición de la publicidad de servicios sexuales, articulándose con instrumentos ya existentes que permiten producir efectos de control y sanción sin recurrir a la prohibición penal directa. Este desplazamiento no constituye una anomalía, sino un efecto coherente de la consolidación del *frame*: cuando la expansión penal encuentra límites, el castigo se reubica en ámbitos administrativos y regulatorios que permiten mantener un control sostenido sobre el sexo comercial sin reabrir el conflicto normativo en torno al consentimiento, la autonomía o el trabajo sexual.

De este modo, la Ley Integral de Libertad Sexual cierra el ciclo analizado no mediante una intensificación del castigo penal, sino mediante la estabilización de un modelo de intervención en el que la prostitución es construida como violencia sexual, mientras que su control efectivo se ejerce a través de mecanismos indirectos —administrativos, espaciales y regulatorios— que permiten sancionar, desplazar y hacer desaparecer el sexo comercial del espacio visible sin prohibirlo expresamente. Esta combinación confirma que la política criminal del sexo comercial en España no se define únicamente por lo que el derecho penal prohíbe, sino por la forma en que distintos instrumentos normativos se articulan para producir efectos punitivos sin necesidad de prohibición expresa.

8. Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido analizar críticamente la política criminal aplicada al sexo comercial en España reconstruyendo los principales marcos interpretativos que han orientado la intervención pública desde la aprobación del Código Penal de 1995 hasta la Ley Orgánica 10/2022. A partir del examen de reformas penales, normas administrativas y ordenanzas municipales, el análisis ha mostrado cómo distintos *frames* —autonomía individual, orden público y violencia sexual— no se suceden de forma lineal, sino que se superponen, se sedimentan y se refuerzan mutuamente, produciendo un entramado normativo complejo que reconfigura de manera profunda las formas de intervención estatal sobre el sexo comercial.

8.1. La afectación de la dignidad humana como condición de posibilidad del desplazamiento de la intervención

La primera conclusión del análisis es que la ampliación del bien jurídico protegido, iniciada a partir de 1999 mediante la incorporación de la dignidad humana como eje legitimador de la intervención, constituye el punto de inflexión central de la política criminal española sobre el sexo comercial. Al desvincular progresivamente la respuesta jurídica de la lesión concreta a la libertad sexual y anclarla en una noción expansiva de dignidad, el sexo comercial pasa a ser problematizado como una realidad estructuralmente incompatible con el orden jurídico, con independencia de las condiciones específicas en las que se desarrolla.

Desde la perspectiva del Critical Frame Analysis, este movimiento no puede interpretarse como una transición lineal de un *frame* a otro, sino como una reconfiguración que habilita la coexistencia paralela de distintos marcos de intervención, cada uno con su propia lógica diagnóstica, normativa y prescriptiva. La dignidad humana opera aquí como una categoría bisagra que permite desanclar la intervención de la necesidad de acreditar daños individualizados y legitimar formas de control más amplias, preventivas y estructurales, menos dependientes del consentimiento, la autonomía o la experiencia subjetiva de las personas implicadas. Al mismo tiempo, la apelación a la dignidad funciona como un criterio normativo definido desde esferas institucionales de poder que fija los límites de lo que se considera una vida sexual y económica legítima, deslegitimando determinadas prácticas no por los daños concretos que producen, sino por su incompatibilidad con un determinado ideal de vida digna socialmente aceptable (Scolar, 2010).

8.2. La coexistencia funcional de los *frames* de orden público y violencia sexual

La segunda conclusión del análisis es que esta ampliación del bien jurídico protegido crea las condiciones de posibilidad para la coexistencia funcional de dos marcos aparentemente contradictorios: el *frame* de orden público y seguridad y el *frame* de la violencia sexual. Lejos de excluirse mutuamente, ambos operan de manera complementaria dentro del mismo campo regulatorio, aunque responden a racionalidades distintas y activan instrumentos diferentes.

El *frame* de la violencia sexual ocupa el espacio de legitimación discursiva y define el diagnóstico hegemónico desde el que se narra institucionalmente el sexo comercial: una manifestación de desigualdad estructural incompatible con la dignidad humana. Desde este encuadre, las personas en situación de prostitución son construidas de manera prioritaria como víctimas estructurales de un sistema de dominación y violencia, con independencia de sus trayectorias individuales o de la existencia de consentimiento. Esta construcción implica, a nivel normativo, la exclusión del reproche directo sobre las personas en prostitución, al tiempo que desplaza la intervención punitiva hacia otros sujetos y espacios considerados responsables de la reproducción del fenómeno.

Por su parte, el *frame* de orden público y seguridad opera de manera simultánea y complementaria, asumiendo la gestión cotidiana del sexo comercial allí donde el *frame* de la violencia sexual fija el diagnóstico normativo. Este encuadre desplaza el foco desde el intercambio sexual hacia sus efectos sobre la convivencia, la seguridad ciudadana y el uso del espacio urbano, permitiendo intervenir sobre el fenómeno sin cuestionar formalmente el discurso protector que construye a las mujeres en

prostitución como víctimas. Normas como la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, el Decreto 217/2002 de la Generalitat de Catalunya o las ordenanzas municipales de convivencia articulan así una intervención directa —y en la práctica sancionadora— sobre las personas que ofrecen servicios sexuales, presentada como una medida técnica de ordenación y control del espacio, pero que produce efectos materiales de criminalización directa e indirecta.

Desde el Critical Frame Analysis, esta aparente contradicción no constituye una incoherencia del sistema, sino una división funcional del trabajo regulatorio. Mientras el *frame* de la violencia sexual clausura el debate sobre la legitimidad del sexo comercial y fija un horizonte normativo de erradicación, el *frame* de orden público proporciona los instrumentos operativos que permiten sancionar, desplazar y controlar el fenómeno sin reabrir el conflicto normativo en torno al consentimiento, la autonomía o la agencia. La sanción de las personas que ofrecen servicios sexuales no aparece así como una anomalía, sino como un efecto estructural de la superposición de marcos que se refuerzan mutuamente al operar en registros distintos de la intervención pública.

8.3. La regulación indirecta como forma dominante de intervención contemporánea

La tercera conclusión del análisis permite descender desde los marcos interpretativos a la configuración concreta del régimen normativo vigente. En términos estrictamente formales, en el ordenamiento jurídico español no existe actualmente ninguna norma que prohíba de manera expresa el ejercicio del sexo comercial ni que lo tipifique como conducta ilícita. Tras la última modificación de la Ordenanza de convivencia de Barcelona en 2026 —que reproduce el esquema de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana—, tampoco el ofrecimiento de servicios sexuales aparece definido como conducta prohibida en sí misma. Desde un punto de vista abstracto, no existiría, por tanto, un impedimento jurídico directo para que una persona ofreciera servicios sexuales de manera independiente.

Sin embargo, el análisis conjunto de las normas penales, administrativas y municipales revela la existencia de un entramado normativo orientado precisamente a hacer extraordinariamente difícil —cuando no inviable— ese ejercicio autónomo. Cada uno de los elementos materiales necesarios para el ofrecimiento independiente de servicios sexuales es objeto de regulación restrictiva o sanción. El contacto con clientes en el espacio público se encuentra prohibido o sancionado indirectamente, ya sea mediante la criminalización de la demanda, la aplicación de ordenanzas municipales de convivencia o la activación de la Ley de Seguridad Ciudadana. A su vez, el contacto con clientes fuera del espacio público se ve limitado por la prohibición de la publicidad de servicios sexuales introducida por la Ley Orgánica 10/2022. De este modo, tanto la visibilidad como los canales básicos de acceso a clientela quedan sistemáticamente clausurados.

El efecto combinado de estas restricciones no es la eliminación del sexo comercial, sino su desplazamiento forzado hacia espacios cerrados y gestionados por terceros —clubs, pisos u otros establecimientos— en los que se concentran relaciones de poder y dependencia. Esta reconfiguración resulta especialmente problemática en la medida en que el sexo comercial no es reconocido como actividad laboral, lo que excluye a quienes lo ejercen del acceso a la jurisdicción social y de los mecanismos propios del derecho del trabajo para impugnar condiciones abusivas o desproporcionadas. En este contexto, el único espacio jurídico disponible para canalizar conflictos

derivados de estas relaciones es el ámbito penal, reforzando una lógica de intervención que protege frente a formas extremas de violencia o explotación, pero deja sin respuesta jurídica adecuada las situaciones de precariedad, subordinación y abuso ordinario que el propio marco normativo contribuye a producir. Las personas que ejercen el sexo comercial quedan así situadas en una posición paradójica: construidas discursivamente como víctimas de un sistema de explotación que justifica la intervención estatal, pero excluidas de los mecanismos jurídicos que permitirían gestionar y proteger las relaciones de dependencia que el propio marco normativo contribuye a producir.

8.4. El caleidoscopio de la libertad sexual y la invisibilización de las personas en el sexo comercial

La última conclusión del análisis requiere retomar la metáfora del caleidoscopio para explicar el funcionamiento de los marcos interpretativos que estructuran la política criminal del sexo comercial. Asumir un *frame* implica aceptar un conjunto prefijado de cristales interpretativos que hacen visibles ciertos aspectos del fenómeno y oscurecen otros. En el caso analizado, los distintos marcos activados —autonomía individual, orden público y violencia sexual— comparten un punto ciego fundamental: la exclusión sistemática de las personas que ejercen el sexo comercial como sujetos relevantes de la política criminal que les afecta de manera directa.

Cada *frame* construye una imagen parcial del fenómeno que, al fijar diagnósticos, responsabilidades y soluciones de antemano, delimita estrictamente el campo de lo pensable y de lo decible. El *frame* de la autonomía reduce el problema a la existencia o ausencia de consentimiento individual, invisibilizando las condiciones materiales, relacionales y estructurales en las que se ejerce el sexo comercial. El *frame* de orden público desplaza la cuestión hacia la gestión del espacio, la convivencia y la seguridad urbana, haciendo desaparecer a las personas que ejercen el sexo comercial como sujetos políticos y reconstruyéndolas como meros factores de riesgo o perturbación. El *frame* de la violencia sexual, por su parte, subsume trayectorias, decisiones y experiencias diversas en una narrativa de victimización estructural que, al negar relevancia jurídica a la agencia, cancela cualquier posibilidad de reconocimiento como sujetas de derecho o de participación política.

En todos los casos, las personas en el sexo comercial aparecen como objeto de intervención, pero no como sujetos de conocimiento, de deliberación o de definición de las políticas que las regulan. La política criminal opera así no solo mediante la sanción directa o indirecta, sino también a través de la producción de invisibilidad y silencio. El caleidoscopio normativo que articula estos marcos permite intervenir intensamente sobre el sexo comercial sin incorporar las voces, experiencias y demandas de quienes lo ejercen, convirtiendo su exclusión en una condición estructural de funcionamiento del modelo. Esta exclusión se manifiesta de forma especialmente problemática en la paradoja que atraviesa el régimen vigente: las personas que ejercen el sexo comercial son simultáneamente construidas como víctimas de estructuras de violencia y desigualdad y como destinatarias de dispositivos de control, sanción y desplazamiento. Las herramientas diseñadas en nombre de la protección —requerimientos policiales, sanciones administrativas, restricciones

espaciales o prohibiciones de publicidad— operan, en la práctica, como mecanismos que penalizan a las mismas personas a las que el discurso institucional identifica como víctimas.

Reconocer este punto ciego no constituye un ejercicio meramente teórico, sino una condición necesaria para una intervención sobre el sexo comercial interseccional, feminista y desde la perspectiva de los derechos humanos. Mientras las personas que en el sexo comercial sigan siendo concebidas únicamente como problema, riesgo o víctima, y no como sujetos con capacidad de agencia y de interlocución política, el caleidoscopio normativo seguirá girando sin alterar los efectos materiales que produce.

9. Bibliografía

Barcons, M. (2018). *Las ordenanzas municipales: Entre la regulación y la sanción de la prostitución en España*. *Crítica Penal y Poder*, (15), 90-109.

Bernstein, E. (2012). Carceral politics as gender justice? The “traffic in women” and neoliberal circuits of crime, sex, and rights. *Theory and Society*, 41(3), 233-259. <https://doi.org/10.1007/s11186-012-9165-9>

Bodelón, E., & Arce, P. (2018). *La reglamentación de la prostitución en los ayuntamientos: Una técnica de ficticia seguridad ciudadana*.

Broad, R., & Turnbull, N. (2024). The Global Governance Problem with Framing Human Trafficking as ‘Modern Slavery’: The Experiences of International Actors in Human Trafficking Policymaking. *International Criminology*, 4(4), 358-370. <https://doi.org/10.1007/s43576-024-00146-0>

Carline, A. (2012). Of Frames, Cons and Affects: Constructing and Responding to Prostitution and Trafficking for Sexual Exploitation. *Feminist Legal Studies*, 20(3), 207-225. <https://doi.org/10.1007/s10691-012-9208-7>

Cruz Márquez, B., & Maldonado-Guzmán, D. J. (2021). La prostitución desde la perspectiva del control social: Principales efectos socio-criminológicos. *Revista Española de Sociología*, 31(1). <https://doi.org/10.22325/fes/res.2022.96>

Farrell, A., Pfeffer, R., & Bright, K. (2015). Police perceptions of human trafficking. *Journal of Crime and Justice*, 38(3), 315-333. <https://doi.org/10.1080/0735648X.2014.995412>

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harper & Row.

González, E. B., & Becerra, P. A. (2018). *La reglamentación de la prostitución en los ayuntamientos: una técnica de ficticia seguridad ciudadana*.

González Fernández, T. (2021). Desigualdades y discriminaciones de las trabajadoras sexuales migrantes. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, (38), 74-97.

Grup Antígona. (2014). *Anàlisi de la normativa europea, estatal, autonòmica i local de la prostitució: implicacions per a l'exercici de la prostitució a la ciutat de barcelona*.

Johnston, H., & Noakes, J. A. (eds.). (2005). *Frames of Protest: Social Movements and the Framing Perspective*. Rowman & Littlefield Publishers.

- Juliano, D. (2002). *La prostitución: El espejo oscuro*. Icaria.
- Kotiswaran, P. (2021). The Sexual Politics of Anti-Trafficking Discourse. *Feminist Legal Studies*, 29(1), 43-65. <https://doi.org/10.1007/s10691-020-09447-x>
- Llobet Angli, M. (2020). ¿El fin de la prostitución acabará con la trata?: Las cuatro falacias del discurso abolicionista. *Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, (4), 90-112. <https://doi.org/10.46661/relies4973>
- Lloyd, P., & Simmons, B. A. (2015). Framing for a New Transnational Legal Order: The Case of Human Trafficking. En T. C. Halliday & G. Shaffer (eds.), *Transnational Legal Orders* (1.^a ed., p. 400-438). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107707092.016>
- Maqueda Abreu, M. L. (2017). La prostitución: El “pecado” de las mujeres | Prostitution: the “Sin” of Women. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (35), 64-89. <https://doi.org/10.7203/CEFD.35.9791>
- Maqueda Abreu, M. L. (2020). Trata, prostitución forzada y esclavitud sexual de las mujeres. *Revista de Derecho Penal*, (28), 213-223.
- Meneses, C., Uroz, J., Rua, A., Gortazar, C., & Castaño, M. J. (2015). *Apoyando a las Víctimas de Trata. Las necesidades de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual desde la perspectiva de las entidades especializadas y profesionales involucrados. Propuesta para la sensibilización contra la trata*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Centro de Publicaciones.
- Meneses Falcón, C. (2019). ¿Por qué se identifican tan pocas víctimas de trata de seres humanos? *Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, (107). <https://doi.org/10.14422/icade.i107.y2019.001>
- Mestre i Mestre, R. M. (2005). Hilando fino: Migraciones autóctonas de mujeres para trabajar en la industria del sexo. En *La condición inmigrante: Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia* (1. ed, p. 313-326). Universidad de Murcia.
- Mestre i Mestre, R. M. (2011). La ciudadanía de las mujeres: el espacio de las necesidades a la luz del derecho antidiscriminatorio y la participación política. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45, 147-166. <https://doi.org/10.30827/acfs.v45i0.528>
- Mestre i Mestre, R. M. (2020). La jurisprudencia del TEDH en materia de trata de seres humanos y la necesidad de regresar a las categorías jurídicas de esclavitud, servidumbre y trabajo forzado. *RELIES: Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, (4), 208-226. <https://doi.org/10.46661/relies.5187>
- Millar, H. A., & O’doherly, T. (2020). *Canadian Human Trafficking Prosecutions and Principles of Fundamental Justice: A Contradiction in Terms?* <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20268.69760>
- Moya Guillem, C. (2021). Tendencias político-criminales frente a la trata de personas y sus consecuencias típicas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 277-307. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2021.160.15977>

- Pitch, T. (2003). *Responsabilidades limitadas: Actores, conflictos y justicia penal* (1. ed. Incluyendo los cambios y adendas realizados por la autora en la revisión para la edición en inglés de 1995). Ad-Hoc.
- Pitch, T. (2024). *El malentendido de la víctima: Una lectura feminista de la cultura punitiva*. Tinta Limón.
- Pomares, E. (2020). La prostitución, rehén permanente del discurso de la trata de personas. *RELIES: Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, (4), 173-192. <https://doi.org/10.46661/relies.5109>
- Roman Martos, M. (2025). ¿Clandestinas o con derechos? Los condicionantes sociopolíticos de la legislación sobre el trabajo sexual en España y Nueva Zelanda. *Política y Sociedad*, 62(3), 1-12. <https://doi.org/10.5209/poso.95020>
- Rubio Grundell, L. (2021). The EU's approach to prostitution: Explaining the 'why' and 'how' of the EP's neo-abolitionist turn. *European Journal of Women's Studies*, 28(4), 425-439. <https://doi.org/10.1177/1350506821994611>
- Salat, M. (2023). La trata de seres humanos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Política criminal*, 18(35), 62-90. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992023000100062>
- Sánchez Perera, P. (2022). *Crítica de la Razón Puta: Cartografías Del Estigma de la Prostitución* (1ª ed.). La Oveja Roja.
- Sanford, R., Martínez, D. E., & Weitzer, R. (2016). Framing Human Trafficking: A Content Analysis of Recent U.S. Newspaper Articles. *Journal of Human Trafficking*, 2(2), 139-155. <https://doi.org/10.1080/23322705.2015.1107341>
- Scoular, J. (2010). What's Law Got To Do With it? How and Why Law Matters in the Regulation of Sex Work. *Journal of Law and Society*, 37(1), 12-39. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2010.00493.x>
- Scoular, J., & Carline, A. (2014). A critical account of a 'creeping neo-abolitionism': Regulating prostitution in England and Wales. *Criminology & Criminal Justice*, 14(5), 608-626. <https://doi.org/10.1177/1748895814543534>
- Serra, C. (2024). *El sentido de consentir* (Primera edición). Editorial Anagrama.
- Sierra Rodríguez, A., & Clemente, M. (2023). Asistencia a mujeres tratadas en España. Otras víctimas y formas de violencia. *Revista Estudos Feministas*, 31(2), e86301. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2023v31n286301>
- Sierra Rodríguez, A., Martín Bermúdez, N., & Barroso Hurtado, D. (2024). Protección y asistencia a víctimas de trata en la comunidad autónoma de Madrid. *Psicoperspectivas*, 23(1). <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol23-Issue1-fulltext-3032>
- Šipić, J., Radačić, I., & Baketa, N. (2022). Prostitution Policies in Croatia: A Critical Frame Analysis. *Drustvena istrazivanja*, 31(2), 213-234. <https://doi.org/10.5559/di.31.2.02>

- Varela, C. (2017). Entre el mercado y el sistema punitivo. Trayectorias, proyectos de movilidad social y criminalización de mujeres en el contexto de la campaña anti-trata. *Zona Franca*, (24), 7-37. <https://doi.org/10.35305/zf.v0i24.26>
- Venceslao Pueyo, M., & Trallero Cordero, M. (2021). *Putas, república y revolución* (1ª ed.). Virus.
- Verloo, M. (2016). Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 117(117), 11. <https://doi.org/10.12681/grsr.9555>
- Villacampa Estiarte, C. (2010). El delito de trata de personas: Análisis del nuevo artículo 177 bis CP desde la óptica del cumplimiento de compromisos internacionales de incriminación. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña (AFDUDC)*, 819-865.
- Villacampa, C., & Torres, N. (2013). Effects of the criminalizing policy of sex work in Spain. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 41(4), 375-389. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2013.08.001>
- Villacampa, C. (2017). Municipal ordinances and street prostitution in Spain. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(1), 41-57. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9313-2>
- Villacampa Estiarte, C., & Torres Rosell, N. (2012). Mujeres víctimas de trata en prisión en España. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, (8), 411–494.
- Villacampa, C. (2023). Human trafficking for labour exploitation: The survivors' perspective. *International Review of Victimology*, 30(2), 240-260. <https://doi.org/10.1177/02697580231167907>