

---

This is the **published version** of the bachelor thesis:

Martínez Pérez, Talia; Medina Martín, Rocío, dir. De los modelos ideológicos a la realidad de la prostitución ; un análisis histórico desde la España del s. XIX hasta la actualidad. 2021. 54 pag. (1209 Grau en Ciència Política i Gestió Pública i Grau en Dret)

---

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/237406>

under the terms of the  license

# **Facultad de Derecho**

## **Trabajo de Fin de Grado**

**Título: De los modelos ideológicos a la realidad de la prostitución.**

**Un análisis histórico desde la España del s. XIX hasta la actualidad.**

**Autora: Talia Martínez Pérez**

**Tutora: Rocío Medina Martín**

Fecha: enero de 2021

Grado en: Ciencias Políticas y Gestión Pública + Derecho

# Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>2</b>
---------------------------	----------

## **Capítulo I: Marco teórico y metodológico**

1.1. Prostitución, trata de personas y explotación sexual .....	5
1.2. Moralidad y prostitución: el rol social de la mujer en los diversos modelos ideológicos .....	6
1.3. Los modelos ideológicos sobre la regulación de la prostitución.....	8
1.4. Delimitaciones metodológicas .....	12

## **Capítulo II: Marco jurídico-histórico**

2.1. El debate higienista del s. XIX y el inicio del reglamentismo en España (1833-1900) .....	17
2.2. Los primeros años del s. XX y la erosión del sistema reglamentista (1901-1930)..	20
2.3. La II República y los primeros pasos hacia el abolicionismo (1931-1936) .....	22
2.4. La crisis económica y sanitaria de la Guerra Civil (1936-1939).....	24
2.5. La doble moral del franquismo: represión política y tolerancia social (1939-1975)	25
2.6. La entrada en democracia y la reforma del Código Penal de 1995 (1976-2015) ...	28
2.7. El viraje abolicionista de los últimos años .....	30

## **Capítulo III: Marco analítico**

3.1. De la implantación a la caída del reglamentismo (1833-1930).....	34
3.2. Las ambiciones abolicionistas de la II República (1930-1936) .....	36
3.3. El estallido de la Guerra Civil (1936-1939) .....	37
3.4. El franquismo (1939-1975) .....	38
3.5. La etapa democrática.....	41

<b>Conclusiones .....</b>	<b>45</b>
---------------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>50</b>
--------------------------	-----------

## **Resumen**

El objetivo principal de este estudio es mostrar que los cuatro modelos ideológicos de la prostitución son poco eficaces para describir y comprender la realidad compleja que representa la configuración legal de la prostitución en un estado. El estudio se ha realizado a partir de la elaboración de una cronología histórica de los textos legales sobre prostitución en el Estado español desde el siglo XIX (año 1833) hasta la actualidad. En primer lugar, se han expuesto los cuatro modelos y los puntos teóricos de partida. A continuación, se ha hecho una revisión de la legislación según los modelos ideológicos, para poder observar qué divergencias existen entre los objetivos que se pretenden conseguir, las medidas que se disponen en los textos legales, la aplicación práctica de dichas medidas y los efectos jurídicos que provocan.

## **Abstract**

*The main objective of this study is to show that the four ideological models of prostitution are ineffective to describe and understand the complex reality of the legal configuration of prostitution in a state. The study has been carried out from the elaboration of a historical chronology of the legal texts on prostitution in the Spanish State from the 19th century (year 1833) to the present. In the first place, the four models and the theoretical starting points have been exposed. Next, a review of the legislation has been made according to the ideological models, to be able to observe what divergences exist between the objectives that are intended to be achieved, the measures that are provided in the legal texts, the practical application of said measures and the legal effects that they end up causing.*

## Introducción

La prostitución ha sido un fenómeno controvertido e incluso perseguido y estigmatizado a lo largo de la historia. Desde el ámbito académico se han distinguido tradicionalmente tres grandes modelos ideológicos reguladores de la prostitución: el abolicionismo, el regulacionismo y el prohibicionismo. A finales del s. XX aparece un nuevo modelo, conocido como modelo pro-derechos o despenalizador<sup>1</sup>, que hasta la fecha solo se ha aplicado de manera incipiente en Nueva Zelanda y Nueva Gales del Sur.<sup>2</sup>

A menudo los debates que se han producido en los últimos siglos en torno a la regulación de la prostitución han sido debates de cariz académico-teórico y moral. El debate higienista de los primeros años del s. XIX conllevó la implantación del sistema reglamentista. Posteriormente, este se verá cuestionado por las posturas abolicionistas resultantes de los debates feministas que tendrán lugar durante las décadas siguientes<sup>3</sup>. Hoy en día ambas siguen siendo las posturas que más espacio ocupan en los medios y la opinión pública: el prohibicionismo ha sido desbancado por el abolicionismo, que se percibe como más considerado con las personas que ejercen la prostitución y el modelo despenalizador es usualmente desconocido o confundido con el reglamentismo<sup>4</sup>.

Pese a que las posiciones ideológicas son claras y mayoritariamente antagónicas, la legislación que regula actualmente la prostitución en el Estado español es confusa e incluye medidas provenientes de diversos modelos, lo que en la práctica implica una desregulación del fenómeno que tiene consecuencias nefastas para las personas que ejercen la prostitución. El intento de regulación municipal mediante ordenanzas cívicas no ha hecho más que empeorar las condiciones laborales, sociales y de seguridad de las trabajadoras sexuales, especialmente aquellas que ofrecen sus

---

<sup>1</sup> MOLINA, Alba. El régimen jurídico de la prostitución y sus diferentes modelos ideológicos. Revista Crítica Penal y Poder. 2018, nº 15, octubre (pp. 130-149) OSPDH. Universidad de Barcelona. Pp. 133-137.

<sup>2</sup> MAC, Juno & SMITH, Molly. Putas insolentes. La lucha por los derechos de las trabajadoras sexuales. Ed: Traficantes de sueños. P. 285.

<sup>3</sup> DE MIGUEL, Ana y PALOMO, Eva. Los inicios de la lucha feminista contra la prostitución y políticas activistas en el sufragismo inglés. Revista Brocar. 2011, nº 35 (pp. 315-334). Pp. 316-317.

<sup>4</sup> ÁLVAREZ, Pilar. El debate feminista sobre la prostitución estalla en la Universidad. El País. 18-10-19, Madrid.

servicios en la calle<sup>5</sup>. Estas regulaciones de ámbito municipal empezaron a finales de los 90 con la *Ordenanza local sobre establecimientos públicos dedicados a la prostitución* de Bilbao (1999) y se extendieron a las principales ciudades españolas a partir del 2005, año en que entró en vigor la *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona*.

En las últimas décadas, especialmente desde la aparición de dichas ordenanzas, han aparecido diversos colectivos políticos de prostitutas que mayoritariamente reclaman la regularización de la situación de las trabajadoras migrantes (que constituyen la mayor parte de las personas ejercientes de la prostitución en España<sup>6</sup>), cobertura por la Seguridad Social, regulación del trabajo sexual por el derecho laboral y despenalización completa del mismo<sup>7</sup>. La mayor parte de estos reclamos no tiene cabida en los debates que ocupan la esfera mediática y política, cuyas posturas acaban influyendo en la opinión pública.

El objetivo principal de este estudio es mostrar que los cuatro modelos ideológicos de la prostitución son poco eficaces para describir y comprender la realidad compleja que representa la configuración legal de la prostitución en un estado. Para ello, se elaborará una cronología histórico-jurídica de la regulación de la prostitución en el estado español, desde el s. XIX hasta la actualidad y según los modelos ideológicos, para poder observar qué divergencias existen entre los objetivos que se pretenden conseguir, las medidas que se disponen en los textos legales, la aplicación práctica de dichas medidas y los efectos jurídicos que provocan.

Para ello se ha dividido el trabajo en tres capítulos: el primero está destinado a introducir los aspectos teóricos y conceptuales del mismo, además de exponer cuál será la metodología utilizada; el segundo aporta los aspectos jurídicos, a partir de un recorrido histórico de la legislación sobre prostitución en el Estado español desde el s. XIX hasta la actualidad; y el tercero consiste en un marco analítico donde

---

<sup>5</sup> BARCONS, María. *Las ordenanzas municipales: entre la regulación y la sanción de la prostitución en España*. Revista Crítica Penal y Poder. 2018, nº 15, octubre (pp. 90-109) OSPDH. Universidad de Barcelona. P. 94.

<sup>6</sup> X Informe de exclusión social. Médicos del Mundo, 2005. Pp. 30-31.

<sup>7</sup> Diez colectivos y más de 350 feministas apoyan un manifiesto contra la ilegalización del sindicato de prostitutas OTRAS. La Vanguardia, 12-11-2018. [Consultado el 21.01.21]

se relacionarán los aspectos teóricos con los jurídicos, y se extraerán unos resultados o conclusiones en relación con los objetivos planteados. Finalmente, se expone un apartado de conclusiones que recupera el debate sobre el tema y se exponen los puntos de interés teórico que pueda suscitar.

## Capítulo I: Marco teórico y metodológico

### 1.1. Prostitución, trata de personas y explotación sexual.

Este estudio se centrará en el fenómeno de la prostitución. Podemos encontrar una primera definición de este concepto en el DRAE, que entiende por prostitución aquella “actividad a la que se dedica quien mantiene relaciones sexuales con otras personas, a cambio de dinero”<sup>8</sup>. En este estudio se entiende por prostitución todo aquel ejercicio de esta actividad que se realiza de forma voluntaria, independientemente de los condicionamientos sociales o económicos que influyan sobre la persona que la ejerce. Cuando hay una falta de dicha voluntariedad hablamos de situaciones o bien de explotación sexual o bien de trata de personas con fines de explotación sexual, dos conceptos que responden a una realidad distinta a la prostitución, tanto fáctica como jurídicamente.

La explotación sexual se produce cuando la persona que presta los servicios sexuales lo hace obligada bien por otra persona o bien por un grupo de personas, de forma forzosa y en condiciones abusivas (art. 187 CP). El objetivo principal de la explotación sexual suele ser el lucro económico de un tercero, que sería el proxeneta. La trata de personas con finalidad de explotación sexual (art. 177 bis CP) sería aquella situación en que la persona que es explotada sexualmente es captada de forma engañosa o violenta en un punto de origen y transportada hacia un punto de destino en el que ejercerá la actividad sexual. Existe, por tanto, un proceso de captación, transporte y posterior explotación sexual de la víctima<sup>9</sup>. Este estudio se centrará la prostitución como acto que implica un intercambio económico libre, lo cual no incluye los supuestos de explotación sexual ni de trata de personas.

Actualmente la prostitución ejercida por personas mayores de edad y de forma voluntaria no está castigada por el derecho penal en el estado español. Sí lo están delitos relacionados con la trata de seres humanos (art. 177 bis CP) y la explotación sexual de menores (art. 188 CP), además del proxenetismo coactivo (art. 187 CP). Sin embargo, encontramos regulaciones sobre el ejercicio de la prostitución en la

---

<sup>8</sup> Segunda edición del Diccionario on-line de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en la Web <http://buscon.rae.es/draeI/>. [Consultado el 13.12.21]

<sup>9</sup> IGLESIAS Skulj, Agustina. La trata de mujeres con fines de explotación sexual: una aproximación político-criminal y de género. Didot, 2019. Pp. 114-118.

*Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y en las ordenanzas municipales de gran parte de las principales ciudades del Estado español.* El ejercicio de la prostitución se encuentra, por tanto, en un marco de alegalidad: no está tipificada en el Código Penal (no está prohibida ni es ilegal) pero está tampoco se reconoce su ejercicio como un trabajo o una actividad económica más. Además, está regulada por otras ramas del derecho de una forma que obstaculiza, en mayor o menor medida, que su ejercicio sea libre y público. En el Capítulo II realizaremos una investigación más exhaustiva sobre la regulación histórica y actual de la prostitución en el Estado español.

## **1.2. Moralidad y prostitución: el rol social de la mujer en los diversos modelos ideológicos**

La prostitución es y ha sido siempre un fenómeno social controvertido y, en general, estigmatizado socialmente. Las diversas miradas morales que se han arrojado sobre la prostitución han determinado profundamente la forma de legislar y hacer política sobre ella. Hoy en día distinguimos, a rasgos generales, entre cuatro modelos legales de la prostitución: el modelo reglamentista, el despenalizador, el prohibicionista y el abolicionista. El origen de cada uno de ellos es variado en el tiempo y tiene una estrecha relación con la concepción moral que sobre el fenómeno de la prostitución -y sobre la prostituta- se tenía en el momento histórico y el lugar de surgimiento.

La herencia de una moral conservadora, de raíz judeo-cristiana, planta las bases del modelo regulacionista, que es el que se mantiene en gran parte de Europa durante la Edad Media y parte de la Edad Moderna. El sistema moral divide a las mujeres en dos grandes grupos: por un lado la mujer decente, madre y esposa; por otro la puta, la degenerada, la indecente, la que no tiene cabida en la vida social ordinaria o de “primer orden”<sup>10</sup>. La prostituta es vista como una mujer que reniega de su rol de madre-esposa para dedicarse voluntariamente a la venta de servicios sexuales, actos que deberían realizarse únicamente en el contexto del matrimonio y la concepción de la descendencia; sin embargo, esta actividad se percibe como un mal

---

<sup>10</sup> BOZA Moreno, Elena (2017). Sobre la prostitución. Un análisis desde la Política Criminal y la necesidad de su legalización (tesis doctoral). Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. P. 72.

necesario que permitirá preservar la estabilidad de la familia canónica, protegiendo la virginidad de las mujeres decentes y evitando la violencia sexual contra ellas<sup>11</sup>. La prostitución representará de esta forma una “válvula de escape” para el instinto sexual masculino que permitirá evitar males mayores, lo que implicará una cierta permisividad sobre su ejercicio<sup>12</sup>.

El modelo prohibicionista se basará en la misma consideración de la prostituta que el modelo regulacionista, pero además concebirá la prostitución como una actividad tan indigna que no será merecedora de ninguna permisividad. La prostitución es un mal corruptor de la sociedad y debe ser castigada y erradicada; y la prostituta es la delincuente que la fomenta al convertirse en una “mujer pública”, por lo que deberá ser penalizada y perseguida activamente. Este modelo es el que se ha venido aplicando en la mayor parte de los EE.UU. y es el modelo que más estigmatiza y criminaliza a las prostitutas.

En el seno del feminismo del s. XX se desarrolla un gran debate en torno a la industria sexual, principalmente sobre la prostitución y la pornografía, que deriva en dos posiciones enfrentadas que han dividido al movimiento feminista desde entonces. La primera defiende la posibilidad de ejercer trabajo sexual de forma libre y voluntaria; la segunda entiende que todo trabajo sexual se realiza, en última instancia, al servicio del sistema patriarcal y de forma coactiva, siendo una expresión más de la opresión contra la mujer y debiendo ser erradicado. De la mano de esta segunda postura surge el abolicionismo de la prostitución.

La prostituta es concebida como una víctima más de la violencia de género, que debe ser protegida y apartada del ejercicio de la prostitución para poder reintegrarse en la sociedad ejerciendo un tipo de trabajo distinto. La prostitución se sigue viendo como un acto indeseable, pero el foco de la culpa se desplaza de la prostituta al resto de actores intervinientes (clientes, proxenetas, caseros...). Se concibe a la

---

<sup>11</sup> NICOLÁS Lazo, Gemma (2007). La reglamentación de la prostitución en el estado español. Genealogía jurídico-feminista de los discursos sobre prostitución y sexualidad (tesis doctoral). Universidad de Barcelona. P. 94.

<sup>12</sup> GUEREÑA, Jean-Louis. *La prostitución la España contemporánea*. Ed: Marcial Pons Historia, 2003. P. 20-22.

prostituta como una persona carente de voluntad y poder de decisión dentro de su trabajo.

Frente a la estigmatización de la prostitución y las personas que la ejercen surgen, a finales del siglo pasado, las ideas que acabarán conformando el modelo legalizador o pro-derechos. Se entiende que a lo largo de la historia se ha legislado sobre prostitución en base a consideraciones morales misóginas y estigmatizadoras, sin atender a las necesidades de las personas que la ejercen, empeorando así sus condiciones de vida. Este modelo se basa en la consideración de la prostituta como una trabajadora: la prostitución no es más que una forma de ganarse la vida. Por tanto, esta debe ser legalizada y regulada según el derecho laboral para garantizar que las personas que la ejercen tengan derechos y no se vean expuestas a la vulnerabilidad, la clandestinidad y la violencia. Se entiende que la prostituta ha estado sometida a miradas ideológicas y poco realistas en el ejercicio de su profesión (la mujer indecente o la víctima indefensa) que han condicionado por completo las políticas que los estados han desarrollado sobre ellas, sin tener en consideración sus necesidades reales, por lo que se propone la despenalización completa de la prostitución como solución<sup>13</sup>.

### **1.3. Los modelos ideológicos sobre la regulación de la prostitución**

Como veremos detalladamente en el Capítulo II, la regulación de la prostitución ha ido variando a lo largo del tiempo, pero de su aplicación en diversos países se han extraído los cuatro modelos ideológicos que vamos a presentar a continuación. Algunos de ellos tienen similitudes, lo que facilita su confusión. Veremos, además, que su aplicación generalmente acaba siendo parcial o mixta, encontrando matices de varios modelos incluso en los ejemplos de regulación más paradigmáticos. A continuación expondremos en qué se traduce, en términos de aplicación práctica, cada uno de los modelos.

#### **A) El modelo prohibicionista**

El modelo prohibicionista es, de los cuatro, el modelo más intransigente con la prostitución. Parte de una concepción de la prostitución como acto que atenta

---

<sup>13</sup> BOZA, “Sobre la prostitución”, cit., p. 73.

directamente contra la moral y el orden público, y que por tanto debe ser ilegalizado y perseguido. Se penaliza, por tanto, a todos los actores que puedan estar relacionados con el fenómeno de la prostitución: clientes, proxenetas y terceras partes (chóferes, arrendadores...) y por supuesto a la persona que la ejerce. Es el modelo que actualmente se aplica en Estados Unidos (excepto en algunos condados del Estado de Nevada), Sudáfrica, Kenia, Uganda, Rusia, Irán, Pakistán, Irlanda y China<sup>14</sup>.

El origen de este modelo se encuentra en la criminología positivista del s. XIX, que desde una perspectiva misógina concibe a la prostituta como una criminal peligrosa y transmisora de enfermedades venéreas a la que hay que perseguir y castigar<sup>15</sup>. Cabe comentar, además, que las políticas reglamentistas de la época no estaban siendo eficaces en el control de las enfermedades venéreas ni de la visibilidad de la prostitución, por lo que el prohibicionismo apareció como una alternativa resolutiva de “mano dura” para hacer frente a ambas, percibidas como graves problemas morales por parte del Estado. En los países que aplican este modelo, por tanto, hay una persecución total e implacable por parte del Estado hacia todo aquello relacionado con la prostitución, aunque en la práctica los clientes acaban siendo mucho menos perjudicados que las personas que la ejercen. De hecho, en EEUU alrededor del 50% de las mujeres en presas tienen cargos relacionados con el ejercicio de la prostitución<sup>16</sup>.

### **B) El modelo reglamentista, reglamentarista o regulacionista**

El modelo reglamentista considera la prostitución como un problema social que afecta a la salud, la moral y el orden público, pero cree que es imposible de erradicar. Por eso pretende regularla y controlarla mediante la realización de controles de enfermedades venéreas a las prostitutas y la normativización sobre los espacios en los que se puede ejercer. De esta forma se legaliza toda aquella prostitución que cumpla con la normativa, convirtiendo en ilegal aquella que no; en la práctica, supone un exhaustivo control policial y sanitario sobre las prostitutas y

---

<sup>14</sup> MAC/ SMITH, “*Putas insolentes*”, cit., p. 185.

<sup>15</sup> MOLINA, “El régimen jurídico de la prostitución”, cit., p. 134.

<sup>16</sup> BOZA, “*Sobre la prostitución*”, cit., p. 100.

una estricta delimitación geográfica y normativa sobre los lugares donde se ejerce la prostitución.

Este modelo surge en el s. XIX en Francia, extendiéndose por Europa a través del Imperio Napoleónico y es el que se aplica actualmente en Alemania, Holanda, Austria, Grecia, y Letonia, entre otros<sup>17</sup>. Su origen tiene mucho que ver con la corriente higienista de finales del s. XVIII, cuando la preocupación de la comunidad médica por las condiciones de higiene y salud de la población empieza a trasladarse al ámbito político en forma de normas jurídicas que intervienen directamente en la sociedad y por tanto en el fenómeno de la prostitución, de las maneras antes mencionadas. La instauración de la ideología burguesa acaba transformando este higienismo en una forma de control social y moral sobre ciertos sectores que no encajan con ella (vagabundos, prostitutas, mendigos,...).

Respecto al resto de modelos, el reglamentismo comparte con el prohibicionismo la culpabilización de la prostituta por la existencia de la prostitución y la visión de esta como algo moralmente reprobable; e igual que el abolicionismo, muchos de sus efectos implican una merma de derechos para gran parte de las personas que ejercen la prostitución, especialmente aquellas que no quieren o pueden someterse a las regulaciones sobre la misma<sup>18</sup>.

### **C) El modelo abolicionista**

El modelo abolicionista, también conocido como modelo sueco o nórdico, comparte con el modelo prohibicionista el afán de erradicar la prostitución como fenómeno social, pero se diferencia de este tanto en sus motivaciones como en los actores que pretende penalizar. El abolicionismo conceptualiza a la prostituta como una víctima de violencia de género, y a la prostitución en sí como una expresión más de esa violencia. La prostitución no se entiende nunca como voluntaria, porque la persona que la ejerce lo hace por falta de alternativas económicas o sociales. Por tanto, lo que se pretende es acabar con ella penalizando al cliente y tratando de reintegrar la

---

<sup>17</sup> MOLINA, “El régimen jurídico de la prostitución”, cit., p. 137.

<sup>18</sup> BOZA, “Sobre la prostitución”, cit., p. 73.74-82.

prostituta en la sociedad, es decir, ejerciendo un trabajo distinto a la prostitución. Se entiende que penalizando la demanda, la oferta también disminuirá.

El origen de este modelo lo encontramos en la Inglaterra del s. XIX, de la mano de la primera ola del feminismo (el feminismo sufragista)<sup>19</sup>. Surge *la Federación Abolicionista Internacional*, que pretende luchar contra el reglamentismo de la época que somete a las prostitutas a un excesivo control policial y médico. De los debates que tienen lugar en el seno de la Federación surgirán las ideas que equipararán la prostitución en todas sus formas a una grave manifestación de la violencia de género, fundamentando el abolicionismo actual.

Actualmente se aplica en Noruega, Islandia, Irlanda del Norte, Canadá, Francia y en Suecia, donde se implantó en 1999 con el nombre de *sexköplagen*, convirtiéndose en un referente mundial en su aplicación<sup>20</sup>. Además, otros países occidentales como España están haciendo un viraje hacia políticas de corte abolicionista, que proporcionan una base ideológica ideal para intentar erradicar el fenómeno de la prostitución sin culpabilizar de forma directa a las personas que la ejercen, aunque la penalización que comporta afecte negativamente a sus condiciones de trabajo y por ende, de vida<sup>21</sup>.

#### **D) El modelo despenalizador, legalizador o pro-derechos**

El modelo despenalizador trata de apartarse de las consideraciones morales sobre la prostitución que tienen los modelos prohibicionista y reglamentista; y a diferencia del abolicionismo, no se cuestiona que la prostituta pueda elegir realizar trabajo sexual por voluntad propia. Si bien consideraciones económicas, psicológicas y sociales influyen a la hora de escoger la prostitución como trabajo, también influyen a la hora de escoger cualquier otro trabajo, por lo que se entiende que las limitaciones a la propia decisión son las mismas<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> MOLINA, “El régimen jurídico de la prostitución”, cit., p. 134-135.

<sup>20</sup> MOLINA, “El régimen jurídico de la prostitución”, cit., p. 135.

<sup>21</sup> VILLACAMPA, Carolina y TORRES, Núria. “Effects of the criminalizing policy of sex work in Spain”, International Journal of Law, Crime and Justice, vol. 41, 2013. P. 3.

<sup>22</sup> MOLINA, “El régimen jurídico de la prostitución”, cit., p. 137.

Este modelo, por tanto, entiende que las prostitutas son trabajadoras y que su actividad debe ser completamente despenalizada para que pueda desarrollarse como cualquier otra. No se trata de regular qué supuestos de la prostitución son legales y cuáles no, sino de que el estado deje de perseguirla como fenómeno delictivo e indeseable. En la aplicación de este modelo generalmente se pone la seguridad y el bienestar de la persona que ejerce la prostitución en el centro, o como mínimo por encima de cualquier otra consideración moral sobre el tema. A efectos prácticos, implica la adquisición de derechos laborales por parte de las trabajadoras sexuales y el fin de las sanciones penales y económicas vinculadas al ejercicio de su profesión.

El origen de este modelo, también llamado legalizador o laboral, lo encontramos en la década de los 90, cuando se empiezan a formar organizaciones de prostitutas que reclaman el reconocimiento de sus derechos laborales y rechazan someterse al extenso control sanitario que les había impuesto el reglamentarismo. De esta forma, las mujeres que ejercen la prostitución reclaman fundamentalmente una cobertura legal y jurídica similar a la que tiene el desarrollo de otros trabajos o actividades económicas, para poder hacer frente por ellas mismas a las condiciones de abuso o explotación en su trabajo<sup>23</sup>.

El modelo despenalizador, de origen más reciente, se aplica actualmente en países como Nueva Zelanda o Nueva Gales del Sur, convirtiéndose el primero en la punta de lanza de su aplicación por haber colaborado activamente en la creación de su marco legal con el *New Zealand Prostitutes' Collective*, formado por prostitutas. Este colectivo fue el que redactó y llevó la ley al parlamento neozelandés durante la década de los 90; en el 2000 el diputado Tim Barnett presentó una propuesta de despenalización de la prostitución, que entró en vigor como *Prostitution Reform Act* (PRA) el año 2003<sup>24</sup>.

#### **1.4. Delimitaciones metodológicas**

A grandes rasgos, la prostitución fue tolerada en el Estado español durante toda la Edad Media y la mayor parte de la Edad Moderna, mediante un sistema

---

<sup>23</sup> BOZA, “Sobre la prostitución”, cit., p. 103.

<sup>24</sup> MAC/ SMITH, “Putas insolentes”, cit., p. 294.

regulacionista que obedecía a consideraciones higienistas y a la política del “mal menor”. Es con la entrada de la Edad Contemporánea y el liberalismo que empiezan a implantarse medidas de corte prohibicionista y abolicionista. Aun así, la penetración de las ideas abolicionistas en el Estado español será tardía respecto de su influencia en otros países europeos<sup>25</sup>.

Como se ha expuesto en apartados anteriores, los modelos ideológicos que rigen las políticas públicas sobre prostitución vienen ligados a una serie de consideraciones morales y políticas sobre el concepto y el ideal de mujer, y el de la prostituta en sí misma. El viraje del régimen hacia el liberalismo que se introduce en el Estado español con el reinado de Isabel II (1833-1868), conlleva la implantación de la ideología liberal-burguesa y, por tanto, del ideal de mujer y de sociedad que ésta dibuja, comportando un cambio en las políticas sobre prostitución. Consecuentemente, nuestro punto de partida será el año 1833.

Los modelos expuestos anteriormente hacen referencia al marco ideológico desde el que se diseñan las políticas públicas destinadas a regular de una u otra manera del fenómeno de la prostitución. Sin embargo, en el momento concreto de configurar la legislación sobre prostitución en un estado observamos que tanto en su aplicación directa (es decir, a la hora de configurar las medidas) como en sus resultados, los modelos se entrecruzan y confunden, resultando poco útiles para describir y comprender la realidad compleja de la configuración legal de la prostitución en dicho estado.

De esta forma, por un lado encontramos estados que pretenden legislar en base al modelo abolicionista mientras incorporan medidas típicas del prohibicionismo o el regulacionismo, y viceversa. Por otro lado, la mayor parte de las medidas tienen efectos indirectos de estigmatización, clandestinización y persecución de las prostitutas independientemente del modelo ideológico que tomen como punto de partida (y, por tanto, de si es o no su objetivo). Las pretensiones políticas en cuanto al objetivo de la regulación distan considerablemente de los efectos reales que las

---

<sup>25</sup> GUEREÑA, “La prostitución la España contemporánea”, cit., p. 24.

medidas tienen sobre el ejercicio de la prostitución y la configuración del mercado del sexo.

Por ejemplo, las medidas abolicionistas se basan en querer proteger a la prostituta por considerarla una víctima de la violencia de género. Mientras tanto, penaliza severamente a las personas que demandan servicios sexuales. En la práctica, esto se traduce en tener que trabajar en sitios menos visibles o tener que hacer acuerdos de forma más rápida con los clientes, que tienen miedo de verse expuestos ante la policía, lo que va en detrimento de las condiciones de seguridad de las prostitutas y les resta poder de negociación a la hora de pactar el intercambio de los servicios sexuales<sup>26</sup>.

Encontramos la misma divergencia entre intencionalidad y efectos prácticos de las políticas sobre prostitución en el caso del modelo reglamentista. La prostitución es legal si se ejerce en unos lugares determinados, sometiéndose a ciertos controles médicos, registrándose públicamente como prostituta, etc. Esto ilegaliza, *de facto*, todas aquellas situaciones de trabajo sexual que no se enmarcan en los parámetros burocráticos establecidos por el estado, problema que no se encuentra cuando la prostitución se despenaliza de por sí y no sólo si cumple ciertos requisitos<sup>27</sup>.

Desde este mismo punto de vista, Daich y Varela proponen el estudio de los sistemas prostitucionales desde una óptica amplia, centrándose en lo que denominan las *formas de gobierno* de la prostitución, que pueden agrupar elementos provenientes de diversos modelos ideológicos y que tienen en cuenta factores diversos además del legal, como por ejemplo el poder de actuación de la policía respecto del fenómeno prostitucional en un estado determinado. El argumento de base es el mismo:

“Ahora bien, todos estos modelos describen aspiraciones políticas y sociales generales en torno al estatuto de la oferta de servicios sexuales, pero no resultan herramientas útiles a la hora de capturar las formas concretas que asume en distintos espacios sociales la regulación de la prostitución. En primer lugar, porque existe un salto entre los objetivos planteados por los

---

<sup>26</sup> MAC/ SMITH, “*Putas insolentes*”, cit., p. 223-225.

<sup>27</sup> MAC/ SMITH, “*Putas insolentes*”, cit., p. 267-268.

modelos y el despliegue, y los efectos prácticos, de las leyes y políticas públicas inspiradas en ellos”<sup>28</sup>.

Como segundo argumento añaden que los modelos ideológicos no tienen en cuenta la industria del sexo en su totalidad, si no únicamente el mercado prostitucional, obviando que la oferta y demanda de prostitución forman parte de una oferta y demanda agregada perteneciente a un mercado más grande, que incluye otros servicios sexuales que no son exclusivamente servicios prostitucionales en sentido estricto<sup>29</sup>.

Partiendo de esta idea, la metodología de desarrollo del trabajo consistirá en analizar los textos legales vigentes sobre prostitución de cada momento histórico para observar en base a qué modelo ideológico se ha pretendido legislar en la época y cuáles son, por el contrario, las formas de gobierno de la prostitución que efectivamente se han llevado a cabo. El Capítulo II estará destinado a presentar un marco jurídico-histórico de la prostitución desde el año 1833 hasta la actualidad. Para ello se recurrirá a fuentes primarias, como textos legales, y secundarias, principalmente trabajos anteriores sobre el mismo objeto de estudio. Se expondrán cuáles han sido los textos legales reguladores de esta actividad para cada época histórica y qué tratamiento han hecho de la misma, enmarcándolos en su contexto histórico-social pertinente.

El Capítulo III se destinará al análisis de lo expuesto en el Capítulo II. Se contrastarán las pretensiones políticas de la regulación de la prostitución para cada momento histórico con el diseño efectivo de la legislación; y ambos con los efectos jurídicos de la misma. De esta forma, se podrán apreciar las divergencias que existen entre los modelos ideológicos y las formas de gobierno efectivas de la prostitución para cada etapa y cómo éstas siguen persistiendo en la actualidad. Por último, se incluirá un apartado de conclusiones en el que se hará un repaso

---

<sup>28</sup> DAICH, Deborah y VARELA, Cecilia. Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual: las formas de gobierno de la prostitución. Revista Delito y Sociedad, nº 38. Año 23, 2014. P. 64-65.

<sup>29</sup> DAICH/ VARELA, “*Las formas de gobierno de la prostitución*”, cit., p. 64-68.

del desarrollo del estudio y de sus objetivos, recuperando el debate académico sobre el tema y señalando los puntos de interés teórico que suscita.

## Capítulo II: Marco jurídico-histórico

El Capítulo I de este estudio ha tenido por objetivo constituir una aproximación conceptual, metodológica y teórica al objeto de estudio. Este Capítulo II pretende mostrar una aproximación histórica y jurídica al mismo, que pueda servir de base para la aproximación analítica que se desarrollará en el Capítulo III. Para ello, se expondrá una visión histórica de las controversias sobre la reglamentación de la prostitución para cada época comprendida en el período seleccionado (desde el año 1833 hasta la actualidad) y se examinarán los textos legales que se promulgaron en cada una de ellas.

### 2.1. El debate higienista del s. XIX y el inicio del reglamentismo en España (1833-1900)

Las primeras décadas del s. XIX se ven marcadas por una creciente preocupación médica por la propagación de enfermedades venéreas, especialmente la sífilis, que está inevitablemente ligada con el ejercicio de la prostitución. La ineficacia de la represión de la prostitución para combatir la expansión de dichas enfermedades propulsó un debate entre partidarios y detractores de reglamentar la prostitución, atendiendo a consideraciones de carácter higiénico y de “mal menor”.

Si las medidas sanitarias que se habían propuesto durante esos primeros años no habían prosperado durante el trienio liberal (1820-1823), la restauración absolutista (1823-1833) cerró totalmente la posibilidad de desarrollar una legislación sanitaria eficiente contra las enfermedades venéreas. Tras la muerte de Fernando VII en 1833 se multiplican las obras sobre venereología y el debate sobre la reglamentación de la prostitución vuelve a ponerse sobre la mesa<sup>30</sup>.

A partir del año 1835, personalidades políticas de diversas ciudades españolas empiezan a mostrar públicamente su preocupación por el aumento de la prostitución callejera. Las numerosas quejas vecinales, el problema sanitario y la falta de regulación sobre prostitución a nivel estatal implica que se empiece a intentar reprimir a las prostitutas desde el ámbito local. Se proponen diversas medidas de

---

<sup>30</sup> GUEREÑA, Jean-Louis. *Los orígenes de la reglamentación de la prostitución en la España contemporánea. De la propuesta de Cabarrús (1792) al Reglamento de Madrid (1847)*. DYNAMTS. Acta Hisp. Med. Sci. Hist Illus., 15, 1995, pp. 414-423.

corte reglamentista como el encierro en mancebías o el control médico en hospitales, pero estas fracasan continuamente debido al poco apoyo que reciben de la opinión pública y del gobierno<sup>31</sup>.

En 1847 el Reglamento de protección y seguridad pública faculta a la policía de forma explícita para vigilar a prostitutas y burdeles en aquellos “escándalos” que pudieran producir. El año 1848 podían cifrarse casi en un 20% las detenciones por “mancebía y prostitución” en la ciudad de Madrid. Además, las autoridades provinciales empezaron a registrar las prostitutas junto a aquellos considerados criminales, sospechosos y vagos.

La llegada del Código Penal de 1848 trae consigo una legislación un tanto confusa, que penaliza únicamente la explotación sexual de menores, pero no la prostitución. Su reforma de 1850 remite la reglamentación de la prostitución a lo que dispusieran reglamentos de policía sobre el tema; disposiciones que, en aquel momento, eran inexistentes. El ejercicio de la prostitución en sí mismo no estaba penalizado, pero tampoco legalizado, más allá de las disposiciones de ánimo reglamentista que pudieran existir a escala municipal, que en aquel momento eran escasas.

La presión higienista empieza a dar sus frutos: como pionera de estas regulaciones a nivel local, el 1 de Julio de 1847 entra en vigor en Madrid el *Reglamento para la represión de los excesos de la prostitución en Madrid*, redactado por la autoridad provincial, que disponía de forma profundamente detallada en qué condiciones era permitido y legalizado el ejercicio de la prostitución<sup>32</sup>. Dos años antes, las *Disposiciones de Zaragoza* y las *Ordenanzas de Cádiz* ya habían recogido algunos preceptos sobre prostitución, pero por primera vez se había diseñado un reglamento sobre prostitución que la regulara de forma tan explícita y detallada. Las bases de dicho reglamento eran principalmente dos: el empadronamiento de las prostitutas y su control sanitario periódico.

El reglamento establecía diversas categorías de prostitutas y se basaba en un registro que implicaba un abandono de la condición de mujer, la pérdida de la propia identidad (incluso del nombre propio) y la adopción de la condición de “mujer

---

<sup>31</sup> GUEREÑA, “Los orígenes”, cit., pp. 425-427.

<sup>32</sup> GUEREÑA, “Los orígenes”, cit., pp. 427-429.

pública”. La inscripción conllevaba obediencia al reglamento y sumisión a un exhaustivo control sanitario (arts. 63-68). El art. 75, además, recogía la posibilidad de que la prostituta fuera penada por haber sido “responsable probada” de un contagio sifilítico a otra persona.

Sólo podían ejercer la prostitución aquellas mujeres que tuvieran un domicilio fijo (arts. 3.1 y 6), que fueran mayores de 18 años (arts. 22 y 91) y que no estuvieran casadas (art. 17). Además, se les prohibía convivir con cualquier otro hombre, aunque fuera de su propia familia (art. 38) y con hijos mayores de 7 años, que no podrían conservar mientras siguieran ejerciendo la prostitución (arts. 40 y 81.5). Se limitaba también la libertad de circulación (arts. 49 y 51), de elegir y cambiar de domicilio (art. 41) y todas aquellas conductas que implicaran ofrecimiento explícito o implícito de servicios sexuales en público (arts. 50 y 43)<sup>33</sup>.

La minuciosa reglamentación del ejercicio de la prostitución que hace el Reglamento de 1847 implicará que todos los textos relativos a su ejercicio que se desarrolleen con posterioridad se basen en él. Se puede considerar que el Reglamento de 1847 es iniciático del sistema regulacionista de la prostitución en el Estado español, pero es a partir de la coyuntura política y social que proporciona el Bienio Progresista (1854-1856) que este modelo regulador se extiende por las diversas regiones. Lo hace a través de reglamentaciones provinciales (del Gobernador Civil) y locales (del Alcalde), aunque en un estado que pretendía ser centralizado, las autoridades centrales debían conocer y aprobar dichas normativas<sup>34</sup>.

El 30 de abril de 1859 se promulga en Madrid un reglamento sobre prostitución<sup>35</sup> muy parecido al de 1847, que servirá de base para el resto de los reglamentos municipales que irán surgiendo en la década de los 50. En la segunda mitad del siglo XIX la mayor parte de las ciudades importantes, especialmente los municipios portuarios o fronterizos, contaban con reglamentos sobre prostitución de cariz

---

<sup>33</sup> GUEREÑA, “Los orígenes”, cit., pp. 436-439.

<sup>34</sup> GUEREÑA, Jean-Louis. *Prostitución, Estado y Sociedad en España. La reglamentación de la prostitución bajo la monarquía de Isabel II (1854-1868)*. Asclepio: Revista de historia de la medicina y de la ciencia. Vol. 49, Fasc. 2, 1997, pp. 101-103.

<sup>35</sup> *Reglamento de Madrid de 30 de abril de 1859*.

higienista<sup>36</sup>. Sin embargo, hasta finales de siglo no se reconoció oficialmente el ejercicio de la prostitución a nivel estatal, así que dichos reglamentos no contaron con ninguna norma de carácter general que precisara cómo debían regularla.

Las Reales Órdenes de 1889 y 1892 reconocen de forma oficial el ejercicio de la prostitución. A partir de este momento los reglamentos municipales se multiplican y se crean las denominadas “secciones de higiene especial”: servicios médicos, policiales y administrativos de ámbito local, dependientes de los Gobiernos civiles y dedicados a la aplicación de los reglamentos<sup>37</sup>, que tenían por objetivo disminuir la prostitución (en lo posible) y evitar los “malos efectos” que pudiera tener en la moral y la salud públicas<sup>38</sup>. La reglamentación de la prostitución durante el siglo XIX, por tanto, tuvo una base regional y local que culminó con el reconocimiento estatal de su ejercicio.

## **2.2. Los primeros años del s. XX y la erosión del sistema reglamentista (1901-1930)**

Los intentos de establecer una regulación genérica de la prostitución desde el ámbito estatal persistieron durante los primeros años del s. XX. El reglamentismo era un sistema ya establecido y dominante en España, pero desde el ámbito regional. Existía la ambición, desde el ámbito estatal, de uniformar una reglamentación general respecto de la prostitución, en el marco de una reforma de la legalidad sanitaria. El primer intento de esta uniformización fue el *Reglamento especial del Servicio de higiene de la prostitución, redactado por el Real Consejo de Sanidad* en 1905, aunque este fue derogado al poco tiempo fruto de un cambio de gobierno, siendo sustituido por el *Reglamento provisional de higiene de la prostitución* de 1909.

---

<sup>36</sup> En 2006 se aprueban en Valencia, Santander, Vic, Martorell, Mataró y Leganés; en 2007 en Santiago de Compostela y Lleida; en 2008 en Castellón, Sevilla, Huesca y Ávila; en 2009 en Granada y Guadalajara; en 2010 en Alcalá de Henares, Bilbao, Palma de Mallorca y Málaga; en 2011 y 2012 en Badajoz, A Coruña, Teruel, Zamora y Puerto de Santa María; en 2013 en Valencia y Murcia.

<sup>37</sup> NICOLÁS, “La reglamentación de la prostitución”, cit., pp. 187-189.

<sup>38</sup> ALCAYDE González, Rafael. *La introducción y el desarrollo del higienismo en España durante el siglo XIX. Precursoras, continuadores y marco legal de un proyecto científico y social*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. N° 50, 15 de octubre de 1999. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-50.htm> [Consultado el 18.12.21].

Al mismo tiempo que se intentaba dotar de una base común al sistema reglamentista vigente, varios acuerdos y convenios de cariz abolicionista eran firmados y ratificados a nivel internacional, especialmente convenios contra la represión de la trata de blancas<sup>39</sup>. En 1904 se modifica el Código Penal para incorporar un capítulo de “Delitos relativos a la prostitución”, en que se castiga el proxenetismo, con el objetivo de conformar la legalidad nacional a lo que disponían los convenios internacionales a los que España se había adherido. El abolicionismo comenzaba a permear en la sociedad y la política españolas, hasta que el año 1922 se funda en España la Sociedad Abolicionista Española, presidida por César Juarrós y en la que colaboraron diversas asociaciones y personalidades feministas, como Clara Campoamor o Elisa Soriano<sup>40</sup>.

Mientras tanto, el problema sanitario que ocasionaban las enfermedades venéreas era cada vez mayor. En 1918 entran en vigor las *Bases para la reglamentación de la profilaxis pública de las enfermedades venereo-sifilíticas*, en preparación desde 1913, que disponen un cuerpo especial de médicos por parte del estado dedicados a las tareas higienistas respecto de la prostitución mientras que delega en los gobernadores las labores de registro y control policial de las prostitutas<sup>41</sup>. A partir de 1920 empiezan a aparecer multitud de clínicas médicas especializadas en enfermedades venéreas; a su vez, el movimiento abolicionista no para de crecer.

Esta configuración legal será, genéricamente, la que se mantendrá durante toda la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) hasta la entrada en vigor del régimen republicano. Existe, sin embargo, un cambio destacable sobre la legislación sanitaria en 1930: se aprueban de las *Bases para la Reorganización de la Profilaxis Pública de las Enfermedades Venero-sifílicas*, que por primera vez separarán las políticas antivenéreas de los servicios de higiene especial que se imponían a la prostitución. El tratamiento de las enfermedades venéreas se tratará

---

<sup>39</sup> Acuerdo internacional para la supresión de la trata de blancas, firmado en París en 1904 y ratificado por España en el mismo año. Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, firmado en París en 1910.

<sup>40</sup> RIVAS Arjona, Mercedes. *El camino hacia el abolicionismo prostitucional en la II República Española. Investigación y género. Inseparables en el presente y en el futuro: IV Congreso Universitario Nacional "Investigación y Género"*. Sevilla, 2012. Pp. 1666-1667.

<sup>41</sup> GUEREÑA, Jean-Louis. La prostitución en España en 1925 según los informes de Paul Kinsie para la Sociedad de Naciones. *Diálogos Rev. Elec. de Historia*, 18(2):141-160, 2017. Pp. 146-147.

independientemente de su origen; las situaciones en que los médicos pueden proceder a los reconocimientos forzosos serán mínimas; y las fuentes de contagio se buscarán en otros focos distintos del de la prostitución, como por ejemplo en el personal sanitario destinado a tratarlos<sup>42</sup>. Esta separación será clave en la erosión del reglamentismo -como mínimo, tal y como se había aplicado hasta el momento- que tendrá lugar durante los años de la República.

### **2.3. La II República y los primeros pasos hacia el abolicionismo (1931-1936)**

El año 1931 marca la caída del régimen de Primo de Rivera y el inicio de la II República española. Durante este período histórico podemos destacar tres documentos clave en la configuración legal de la prostitución: el *Patronato de Protección a la Mujer de 1931*, la *Ley de vagos y maleantes de 1933* y el *Decreto de 28 de Junio de 1935*. Tanto el Patronato de 1931 como el Decreto de 1935 son modificaciones del *Real Patronato para la Represión de la Trata de Blancas de 1902*.

El Patronato de 1931 pretendía reorganizar las disposiciones del texto de 1902 bajo la tutela de un órgano que fuera más competente para el cumplimiento de las funciones que esta ley le encomendaba, que consistían principalmente en medidas de represión contra la trata y la pornografía, y medidas de protección para mujeres menores de edad tuteladas por el estado y para mujeres mayores de edad que estuvieran en contacto con ambientes que se consideraran nocivos o peligrosos para su integridad. Para ello, se creó un órgano compuesto por el ministro de Justicia, el fiscal de la República, diez vocales (entre los que se pretendía que hubiera paridad de género) y varios directores generales<sup>43</sup>. El Patronato de 1931, por tanto, tenía una tendencia continuista respecto de la herencia reglamentista que había recibido la República y no implicaba nada más que algunas modificaciones funcionales y organizativas respecto a textos anteriores.

La *Ley de vagos y maleantes* será una ley clave para entender los valores morales de la España del s. XX. Es una ley elaborada en el seno de la República, que entra

---

<sup>42</sup> RIVAS, “El camino hacia el abolicionismo”, cit., p. 1665.

<sup>43</sup> NÚÑEZ, María-Gloria. *Políticas de igualdad entre varones y mujeres en la segunda república española*. Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, H. " Contemporánea, 1998. Pp. 416-417.

en vigor en 1933 pero que seguirá en vigor -con algunas pequeñas modificaciones- durante toda la etapa franquista hasta el año 1970, año en que será sustituida por una ley de corte muy similar: la *Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre peligrosidad y rehabilitación social*. Esta última seguirá vigente hasta ser derogada con la reforma del Código Penal de 1995, ya en plena democracia. Al ser una ley que se mantiene vigente durante diversas etapas históricas la analizaremos en varios apartados de este capítulo, atendiendo a la importancia relativa que pueda tener para cada época. En el caso de la II República, cabe hacer dos consideraciones sobre esta ley: la primera es que se crea durante este período histórico y la segunda es que introduce el primer elemento claramente abolicionista en el sistema regulador de la prostitución en España, penalizando expresamente el proxenetismo<sup>44</sup>. En el artículo 2 se explicitan los sujetos que podrán ser penalizados por la ley, por considerarlos peligrosos, incluyendo a los “proxenetas”:

“Artículo 2º. Podrán ser declarados en estado peligroso y sometidos a las medidas de seguridad de la presente Ley:

Segundo. Los rufianes y proxenetas.”

La ley no penaliza de forma directa a la prostituta, no define el concepto de “proxeneta” ni diferencia entre proxenetismo coactivo y no coactivo; simplemente impone una prohibición genérica sobre esta actividad por considerar que es contraria al orden público y que encarna un cierto grado de peligrosidad social.

El 28 de junio de 1935 entra en vigor un Decreto<sup>45</sup> que, en su preámbulo, hace explícita la voluntad política de incorporarse al movimiento abolicionista, que está en auge en otros países europeos. Sin embargo, un análisis detallado de los artículos del decreto permite observar que este adopta medidas más propias del prohibicionismo o del reglamentismo (que se intentaba erradicar) que del abolicionismo.

---

<sup>44</sup> Artículo 2.2 de la Ley de vagos y maleantes de 1933. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1933/217/A00874-00877.pdf> [Consultado 30.12.21]

<sup>45</sup> Decreto de 28 de Junio de 1935. Gaceta de Madrid, 30 junio de 1935. Exposición de Motivos, pp. 2.556-2.557. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1935/177/A02442-02446.pdf> [Consultado 30.12.21]

En primer lugar, el artículo 1 de este decreto reza: "Queda suprimida la reglamentación de la prostitución, el ejercicio de la cual no se reconoce en España como medio lícito de vida". Su artículo 13 prohíbe "toda clase de publicidad que de manera más o menos encubierta tienda a favorecer el comercio sexual". Ambos implican no sólo la abolición del sistema reglamentista, si no la ilegalización de la prostitución, lo que en realidad es una medida puramente prohibicionista.

Por otro lado, los artículos 2 y 3 establecen la obligación para las personas que convivan con enfermedades venéreas (hoy en día enfermedades de transmisión sexual o ETS/ITS) de someterse a vigilancia y tratamiento por parte del Estado (art. 5); el art. 9 obliga a los médicos a denunciar a aquellas personas que en esta situación puedan suponer "peligrosidad social" por no someterse a dichos tratamientos; el art. 10 establece que las autoridades podían ordenar el tratamiento y la hospitalización forzosa de las personas contagiadas; y el artículo 11 preveía incluso que se podía someter a vigilancia médica periódica a las personas sospechosas "por su conducta" de poder transmitir enfermedades venéreas<sup>46</sup>. Observando todas estas disposiciones llegamos a la conclusión de que el nuevo decreto, lejos de ser iniciático del abolicionismo, adopta las medidas más duras tanto del prohibicionismo como del reglamentismo que había anteriormente, basándose en las ideas derivadas de las corrientes higienistas del s. XIX, que en la práctica implicaban un exhaustivo control y persecución de las personas ejercientes de la prostitución. El decreto estará vigente hasta que Franco lo derogue expresamente en el año 1941.

#### **2.4. La crisis económica y sanitaria de la Guerra Civil (1936-1939)**

En 1936 el golpe de estado de los nacionales desemboca en una Guerra Civil que durará 4 años, hasta que en 1939 se instaura el régimen franquista. La precariedad que trae consigo la guerra hará que aumente considerablemente la prostitución, pese a la intransigencia de las medidas proclamadas en los últimos años de la República. Gran parte de la burguesía escapa de las ciudades y las mujeres que trabajaban para ella (modistas, empleadas del hogar, etc) pierden su empleo; según Mary Nash, la

---

<sup>46</sup> RIVAS Arjona, Mercedes. II República española y prostitución: el camino hacia la aprobación del Decreto abolicionista de 1935. Arenal, 20:2, 2013. Pp. 363-364.

prostitución aumentó sobre un 40% entre los años 1934 y 1937 en la ciudad de Barcelona<sup>47</sup>. A su vez, se dispara la demanda de servicios sexuales por parte de los soldados que están en el frente.

La prostitución empieza a ser motivo de preocupación y debate en la esfera política: por un lado, organizaciones anarquistas como *Mujeres Libres* empiezan a luchar contra ella a través de la educación, mediante la creación de los denominados “liberatorios de la prostitución”, publicando artículos al respecto en sus revistas, mediante cartelería y propaganda en los burdeles, etc.; por otro, el gobierno republicano que había elaborado esa nueva legislación pretendidamente abolicionista tolera la prostitución mientras inicia una gran lucha contra la propagación de enfermedades venéreas, que se dispara. El gran número de contagios en el frente empieza a causar muchas bajas y es inevitablemente asociado con el ejercicio de la prostitución.

La lucha antivenérea se convierte en el punto central de la política sanitaria durante la guerra: se reinstauran los controles médicos a soldados y prostitutas<sup>48</sup>, se crean servicios antivenéreos en las milicias y se obliga a la expulsión de las prostitutas del frente<sup>49</sup>. La preocupación sanitaria se extiende a todos los sectores sociales, ya no exclusivamente al círculo médico; sindicatos, partidos y diversos actores sociales y políticos se posicionan e incluso se ponen de acuerdo en cuanto a las medidas que deben tomarse al respecto<sup>50</sup>, lo que a su vez catapulta el debate sobre la prostitución al centro de la agenda política y de la opinión pública.

## **2.5. La doble moral del franquismo: represión política y tolerancia social (1939-1975)**

El final de la guerra y la victoria del bando nacional conlleva la instauración de la dictadura franquista, que desarrolla e impone una sociedad basada en el nacionalcatolicismo. El ideal de mujer libre, progresista y empoderada de la República es perseguido y crucificado. Las cárceles de mujeres se llenan de comunistas, anarquistas, prostitutas y mujeres que se salen del rol social que les

---

<sup>47</sup> NASH, Mary (1999). Rojas. Mujeres republicanas en la Guerra Civil. Madrid: Taurus. P. 222.

<sup>48</sup> GUEREÑA, “La prostitución”, cit., p. 406.

<sup>49</sup> NICOLÁS, “La reglamentación de la prostitución”, cit., pp.. 528-529.

<sup>50</sup> NASH, “Rojas”, cit., p. 221.

asigna la ideología oficial del régimen. La división entre la mujer decente, madre y esposa, y la prostituta se exacerba más que nunca: el sexo debe ser para la mujer una obligación con su marido y con la patria, y no debe ser disfrutado ni buscado activamente<sup>51</sup>. Aquellas mujeres que salen de este ideal de la feminidad entran dentro de la mujer indeseable o puta, duramente perseguida y criminalizada. Se adopta una visión de la prostitución como acto gravemente lesivo para la moral y el orden público, y de las mujeres ejercientes como sujetos criminales e incluso “diabólicos” que corrompen la moral de los hombres del régimen. Este contexto cultural se iría conformando durante los primeros años de la dictadura.

El Decreto de aspiraciones abolicionistas que había sido promulgado durante la República<sup>52</sup> es derogado el año 1941. Con él, desaparecen muchas de las disposiciones penalizadoras y controladoras de la prostitución, pero a nivel práctico las prostitutas siguen siendo perseguidas por una moral nacionalcatólica implacable y mediante la *Ley de vagos y maleantes*, que no las castiga directamente pero es usada de forma arbitraria para detenerlas. Paralelamente al conservadurismo y la “buena moral” oficial, los prostíbulos no paran de crecer y ocupan casi todo el espacio sexual en los hombres. Pagar por sexo como diversión o tener una amante fija y mantenida se convierten en costumbres usuales en la España hipócrita y de doble moral del franquismo temprano<sup>53</sup>.

En el año 1956 entra en vigor el *Decreto de 3 de marzo de 1956* con la intención de institucionalizar la erradicación de la prostitución y dotarla de base legal. Así lo recoge el preámbulo del propio texto, que reza:

“La incontestable ilicitud de la prostitución ante la teología moral y ante el mismo derecho natural, ha de tener reflejo obligado en el ordenamiento positivo de una nación cristiana para la debida protección de la moral social y del respeto debido a la dignidad de la mujer. Se hace pues, preciso reiterar

---

<sup>51</sup> NICOLÁS, “La reglamentación de la prostitución”, cit., pp. 565-568.

<sup>52</sup> Decreto de 28 de junio de 1935. Gaceta de Madrid, 30 junio de 1935. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1935/177/A02442-02446.pdf> [Consultado 5.01.21].

<sup>53</sup> NICOLÁS, “La reglamentación de la prostitución”, cit., pp. 576-577.

la vigencia de aquel principio y establecer sus corolarios normativos, no sin antecedentes ya en el Derecho español”<sup>54</sup>.

En el mismo preámbulo se exponen también, como objetivos principales, “la regeneración, reeducación y readaptación a la sociedad de las mujeres explotadas y la preservación de las que puedan hallarse en peligro, así como la actuación de índole sanitaria”. Esta reeducación se llevará a cabo mediante el Patronato de Protección de la Mujer, que se reinstaura en el año 1941 mediante el *Decreto de 6 de noviembre de 1941* reconvertido en un órgano franquista de control y reeducación de las mujeres en base a los valores del régimen, y que no desaparecerá hasta el fin de la dictadura.

El artículo 1 de este decreto declara tráfico ilícito la prostitución, y en el art. 2 prohíbe las mancebías y las casas de tolerancia (incluyendo aquellas encubiertas en otros tipos de negocio) en todo el territorio nacional. También recoge disposiciones sanitarias y de reintegración de la mujer, pero todas ellas van destinadas a la erradicación de la prostitución.

El año 1962 España ratifica la *Convención para la supresión del tráfico en personas y de la explotación de la prostitución por otros* que había sido puesta en marcha por la ONU el año 1949, convirtiéndose oficialmente en un estado abolicionista de la prostitución. La trasladará al ordenamiento jurídico nacional mediante el *Decreto 168/1963, de 24 de enero*, que reformará varias disposiciones del C.P. y otras leyes. Este decreto penalizará el proxenetismo coactivo y no coactivo, así como arrendadores y terceras partes, además de la explotación sexual de menores y la trata con fines de explotación sexual: se pretende entrar de lleno en el abolicionismo, en boga en Europa en aquel momento. Sin embargo, igual que durante el resto de la dictadura, las prostitutas siguen siendo reprimidas y perseguidas de forma arbitraria. Este Decreto seguirá vigente durante toda la dictadura y no será derogado hasta la reforma del CP en 1995, ya en plena

---

<sup>54</sup> Decreto-ley, de 3 de marzo de 1956, sobre abolición de centros de tolerancia y otras medidas relativas a la prostitución. Preámbulo. [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-1956-20029900300](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-1956-20029900300) [Consultado 26.01.21]

democracia, dando paso al régimen alegal de la prostitución que está vigente hoy en día.

La modernización y la apertura que sufrió el país a partir de los años 60 fue vista con malos ojos por parte del sector más tradicional del régimen. La respuesta fue la sustitución de la *Ley de vagos y maleantes* por la *Ley de peligrosidad y rehabilitación social* en el año 1970, que fue modificada varias veces hasta ser derogada en plena democracia (1996). En su primera versión, esta ley recoge en su art. 2.4 como sujetos peligrosos a las personas “que habitualmente ejerzan la prostitución”, además de castigar a proxenetas y rufianes como la ley que la había precedido. En la práctica, la *Ley de vagos y maleantes* ya había permitido que se detuviera y persiguiera arbitrariamente a las prostitutas (especialmente aquellas que ejercían en la calle o en sitios públicos) porque se consideraba que su comportamiento atentaba contra el orden y la moral públicos; pero la *Ley de peligrosidad y rehabilitación social* daba una cobertura legal más amplia, que permitiría continuar con la represión a la prostitución en una época de declive de los valores oficiales del régimen franquista. A la vez, España iba desarrollando un modelo turístico que se encontraba en expansión y que, especialmente en grandes urbes como Barcelona, promovía una gran demanda de servicios de prostitución.

## **2.6. La entrada en democracia y la reforma del Código Penal de 1995 (1976-2015)**

Franco muere el año 1975, poniendo fin a 40 años de régimen dictatorial en España. El país entra en una etapa de transición democrática que culmina, institucionalmente, con la proclamación de la Constitución Española de 1978 y la restauración de los principios democráticos y la separación de poderes. Sin embargo, la herencia cultural y los valores sociales del franquismo tardarán mucho más tiempo en desaparecer; algunos cambios legislativos, entre ellos los relativos a la prostitución, también se harán esperar.

La reforma del Código Penal franquista no llega hasta el año 1995. En ella quedan derogadas la mayor parte de las disposiciones que penalizaban la prostitución, aunque se mantienen los delitos relativos a la prostitución de menores y personas

discapacitadas (art. 187 CP 1995), y el delito de proxenetismo coactivo (art. 188 CP 1995)<sup>55</sup>. En los años siguientes el Código Penal se reformará varias veces: el año 1999 se incluyen agravantes por trata de personas en el delito de proxenetismo coactivo (art. 188.2 CP 1999)<sup>56</sup> y en el año 2003 se penaliza también el proxenetismo no coactivo, con pena equivalente a la del coactivo (art. 188.1 CP 2003)<sup>57</sup>. El año 2015 se reforma el delito de proxenetismo, prohibiéndolo cuando sea coactivo y cuando no sea coactivo pero se base en una relación de explotación, entendiendo por situaciones de explotación: a) vulnerabilidad personal o económica de la víctima o b) condiciones abusivas, desproporcionadas o gravosas para su ejercicio (art. 187 CP 2015)<sup>58</sup>. La reforma de 2015 es la regulación de este delito que se ha mantenido hasta la fecha.

De esta manera el acto de prostituirse queda despenalizado, pero el proxenetismo es castigado y en términos generales la prostitución queda en un limbo de alegalidad, porque si bien no constituye delito, tampoco es considerada un trabajo como cualquier otro, ni es despenalizada en su totalidad. Exceptuando la ordenanza de Bilbao de 1999<sup>59</sup>, el ejercicio de la prostitución en la vía pública es mayoritariamente legal y tolerado en España hasta el año 2005, en que se empieza a regular y sancionar su ejercicio mediante ordenanzas municipales en las principales ciudades en nombre del civismo y el orden público. Barcelona es la primera ciudad en desarrollar una de estas nuevas ordenanzas con la promulgación de la *Ordenanza de Medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona*, aprobada en diciembre de ese mismo año. En los años que le siguen los ayuntamientos de otras ciudades importantes decidirán

---

<sup>55</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10> [Consultado 28.01.21]

<sup>56</sup> 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. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1999/04/30/11> [Consultado 28.01.21]

<sup>57</sup> Ley Orgánica 3/2002, de 22 de mayo, por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/05/22/3> [Consultado 28.01.21]

<sup>58</sup> 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. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/1> [Consultado 28.01.21]

<sup>59</sup> Ordenanza local sobre establecimientos públicos dedicados a la prostitución de Bilbao, 1999. [http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Normativa\\_FA&cid=3000463544&pagename=Bilbao\\_en%2FBIO\\_Normativa\\_FA%2FBIO\\_Normativa](http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Normativa_FA&cid=3000463544&pagename=Bilbao_en%2FBIO_Normativa_FA%2FBIO_Normativa) [Consultado 26.01.21].

seguir los mismos pasos legislativos que Barcelona, instaurando normativas de carácter similar<sup>60</sup>.

Actualmente, todas las ordenanzas que regulan la prostitución en España excepto la de Sevilla sancionan de forma directa tanto a los clientes como a las trabajadoras sexuales. Esta última sanciona sólo a los clientes. Los comportamientos específicos que se sancionan son, en palabras de María Barcons<sup>61</sup> “el ofrecimiento, la solicitud, la negociación o aceptación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público y el mantener relaciones sexuales en el espacio público”. En el caso de Sevilla sólo se sanciona la solicitud de servicios sexuales, pero no se sanciona directamente a la trabajadora por ofrecerlos.

El año 2015 entra en vigor la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana* (LOPSC), que en su artículo 36.11 penaliza al demandante de servicios sexuales retribuidos cuando los solicite o demande cerca de lugares frecuentados por menores o poniendo en riesgo la seguridad vial; y habilita a la policía a requerir al ofreciente de los mismos si lo hace en estas condiciones. Si no se observa dicho requerimiento, la ofreciente de los servicios sexuales puede ser sancionada por desobediencia a la autoridad, según el art. 36.6 de esta misma ley.

De este modo, la prostitución no es un delito en España, pero durante las últimas décadas se han ido sancionando actividades inherentes a su ejercicio en la vía pública en multitud de municipios españoles, en virtud del civismo y la buena convivencia. Con la entrada en vigor de la LOPSC este tipo de sanción se estataliza, completando un marco de sanciones administrativas a las trabajadoras sexuales que se contrapone con la despenalización penal de su actividad.

## **2.7. El viraje abolicionista de los últimos años**

El crecimiento del movimiento feminista durante los últimos años ha vuelto a llevar el debate sobre la prostitución a la agenda política. Existen dos posturas mayoritarias y enfrentadas dentro de los feminismos: la abolicionista y la pro-

---

<sup>60</sup> BODELÓN, Encarna y ARCE, Paula. *La reglamentación de la prostitución en los ayuntamientos: una técnica de ficticia de Seguridad ciudadana*. Revista Crítica Penal y Poder. 2018, nº 15, octubre (pp. 71-89) OSPDH. Universidad de Barcelona. P. 73-83.

<sup>61</sup> BARCONS, “Las ordenanzas municipales”, cit., p. 94.

derechos. Ambas se corresponden con los respectivos modelos ideológicos sobre la prostitución. Mientras organizaciones de prostitutas luchan contra la criminalización de las ordenanzas cívicas que se han venido implantando desde el año 2005, desde las instituciones se está impulsando un viraje abolicionista en las políticas estatales, especialmente desde las izquierdas. IU y el PCE han mantenido tradicionalmente enfoques abolicionistas en sus programas electorales<sup>62</sup>, pero PSOE y UP (que actualmente integra IU) han sido los partidos impulsores de este viraje que, si bien aún no se ha implantado, empieza a definirse mediante votaciones parlamentarias y anteproyectos de ley.

A finales de octubre del 2020 se aprobó en el marco del Debate de Orientación Política General del Parlamento asturiano, con una gran mayoría (39 votos a favor, 6 en contra), la iniciativa socialista de abolir la prostitución en el Principado. Fue Alba Álvarez (PSOE) quien defendió la iniciativa en el debate parlamentario, arguyendo que suponía acabar con una “brecha de desigualdad” y con una “práctica violenta contra las mujeres”, mientras que también eliminaría “la violencia simbólica que genera la prostitución y la explotación sexual”<sup>63</sup>. La propuesta incluye cuatro líneas principales de actuación: elaborar un estudio sobre la situación de la prostitución en el Principado de Asturias; elaborar un “Plan Integral de atención” para las mujeres en situación de prostitución, trata y explotación sexual; concienciar a la sociedad “sobre la explotación sexual como una manifestación de la violencia de género”; e instar al gobierno de España al desarrollo de una ley integral para la abolición de la prostitución<sup>64</sup>.

Por otro lado, el Ministerio de Igualdad lanzó en marzo de este año un anteproyecto de ley dedicado a prevenir y abordar las violencias sexuales contra las mujeres en las diversas formas en las que se producen. El segundo borrador de lo que será la *Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual*, presentado por el

---

<sup>62</sup> SIMÓ Alcaraz, Cristina. 25-N, una oportunidad para una ley abolicionista. Mundo obrero, 21 de Noviembre de 2018. <https://www.mundoobrero.es/pl.php?id=8190> [Consultado el 26.01.21].

<sup>63</sup> El parlamento asturiano pide abolir la prostitución. Europa press – Asturias, 30 Octubre de 2020. Fuente: <https://www.europapress.es/asturias/noticia-parlamento-asturiano-pide-abolir-prostitution-20201030165249.html> [Consultado el 13.01.21]

<sup>64</sup> Propuesta 10586. Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, nº 509, 9 de noviembre de 2020. <https://anleo.jgpa.es:8443/documentos/Boletines/PDF/11B-509.pdf> [Consultado 26.01.21]

ministerio a finales de octubre, incluyó disposiciones que afectan y penalizan actividades relacionadas con el ejercicio de la prostitución, entre ellas la tercería locativa. El anteproyecto propone la siguiente reforma del artículo 187 bis del Código Penal:

“El que, con ánimo de lucro y de manera habitual, destine un inmueble, local o establecimiento, abierto o no al público, a favorecer la explotación sexual de la prostitución de otra persona, aun con su consentimiento, será castigado con la pena de prisión de uno a tres años, y multa de seis a dieciocho meses sin perjuicio de la clausura prevista en el artículo 194 de este código. La pena se impondrá en su mitad superior cuando la prostitución se ejerza a partir de un acto de violencia, intimidación, engaño o abuso de los descritos en el apartado 1 del artículo 187”.<sup>65</sup>

Los partidos políticos que conforman gobierno esta legislatura (PSOE y UP) mantienen mayoritariamente posturas abolicionistas de la prostitución. Irene Montero (UP), Ministra de Igualdad, considera que “multar a los clientes de la prostitución no sirve para que haya menos puteros” y que por tanto “las medidas más urgentes y que mejor nos pueden permitir luchar contra la explotación sexual tienen que ver con atajar el origen: la impunidad de la industria proxeneta”. Proclama también que este Gobierno será “el que más lejos va a llegar” en su lucha contra la “explotación sexual”<sup>66</sup>.

El abolicionismo está ganando muchísimo espacio en la opinión pública, pero aún no se ha trasladado al ámbito legislativo. Tradicionalmente no ha habido consenso entre las fuerzas políticas en el parlamento español respecto al fenómeno de la prostitución, y la actualidad no representa una excepción: Ciudadanos propone la regulación de la actividad mediante un modelo reglamentista, PSOE y PP abogan por la abolición y UP se vio atravesado por un gran debate interno en torno al tema

---

<sup>65</sup> *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Boletín oficial de las Cortes Generales, núm 493, marzo de 2015. P. 56. [https://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_D\\_10\\_493\\_3340.PDF](https://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_493_3340.PDF) [Consultado el 28.01.21]

<sup>66</sup> MOLINA, Violeta y BAENA, Macarena. *Irene Montero: “Multar a los clientes de la prostitución no sirve para que haya menos puteros”*. Vozpópuli, 23/11/2020. Fuente: [https://www.vozpopuli.com/espagna/irene-montero-puteros\\_0\\_1412858859.html](https://www.vozpopuli.com/espagna/irene-montero-puteros_0_1412858859.html) [Consultado el 15.01.21].

en 2019 del cual no ha resultado una postura clara, si bien se decanta por el abolicionismo. Vox no ha expresado posturas claras al respecto, si bien en su programa electoral parece que se inclina por la prohibición.<sup>67</sup> En cualquier caso, la divergencia de posturas probablemente dificulte una aprobación de la “Ley de libertades sexuales” o de cualquier otra ley de ámbito estatal sobre prostitución libre de controversias.

---

<sup>67</sup> *¿Abolir la prostitución? Sólo Ciudadanos está en contra: “La regulación protege a las trabajadoras”*. El Español, 14 de septiembre de 2020. [https://www.elespanol.com/espagna/politica/20200914/abolir-prostitution-solo-ciudadanos-regulacion-protege-trabajadoras/520198611\\_0.html](https://www.elespanol.com/espagna/politica/20200914/abolir-prostitution-solo-ciudadanos-regulacion-protege-trabajadoras/520198611_0.html) [Consultado el 26.01.21].

### **Capítulo III: Marco analítico y resultados del análisis**

El objetivo de este trabajo es demostrar que los modelos ideológicos que tradicionalmente ha usado la academia para aproximarse a las diversas maneras que han tenido los gobiernos de regular la prostitución son ineficaces para entenderla en su complejidad. En el Capítulo I se ha introducido un marco teórico, conceptual y metodológico de trabajo que ha servido para delimitar el objeto de estudio y hacer una aproximación teórica al mismo. En el Capítulo II se ha expuesto el marco jurídico sobre el cual se trabajará la cuestión, atendiendo a los diversos textos legales sobre prostitución durante todo el período que se estudia y enmarcándolos en el contexto sociohistórico pertinente. Finalmente, el Capítulo III estará destinado al marco analítico de la cuestión: se analizarán los textos legales para cada época histórica y bajo qué modelos ideológicos se conciben, a cuáles responden finalmente sus disposiciones y qué efectos jurídicos provocan. A continuación, se expondrán los resultados obtenidos del análisis y se recuperará el debate teórico sobre el tema.

#### **3.1. De la implantación a la caída del reglamentismo (1800-1930)**

La primera mitad del s. XIX se ve profundamente marcada por una preocupación sanitaria entorno a las enfermedades venéreas, cuya propagación se ve inevitablemente ligada al ejercicio de la prostitución. La pretensión de desarrollar una política sanitaria y policial eficiente contra ellas provocará un gran debate de carácter higienista entre los detractores y los defensores de la instauración de un sistema reglamentista de la prostitución que permita el control social y sanitario de las prostitutas. Dicho sistema se desarrollará e implantará durante el reinado de Isabel II, especialmente a partir del año 1847<sup>68</sup>.

Hasta entonces había sido común la represión de las prostitutas, que se mostraba ineficaz desde el punto de vista anti-venéreo porque no permitía ejercer un control médico sobre ellas. La expulsión de las prostitutas de las ciudades -medida que se podría considerar de carácter prohibicionista- era frecuente y se siguió realizando

---

<sup>68</sup> GUEREÑA, “Los orígenes”, cit., pp. 414-423.

con asiduidad incluso cuando ya habían sido implantadas disposiciones de carácter reglamentista<sup>69</sup>, lo que implicaba un modelo confuso y contradictorio en su práctica.

Con la proliferación de reglamentos sobre prostitución de carácter parecido al que se había instaurado en Madrid en 1847<sup>70</sup> las prostitutas pasarían de ser controladas en las calles, reprimidas y expulsadas, a ser prácticamente encerradas en mancebías y domicilios vigilados por el estado (arts. 3.1 y 6). Su libertad de circulación quedó restringida casi por completo, pues prácticamente sólo podían salir a la calle durante la noche para ejercer y durante el día para tareas específicas (arts. 49 y 51). Además, sus hijos les eran arrebatados a partir de los 7 años de edad a no ser que la prostituta decidiera dejar de ejercer (arts. 40 y 81.5). En resumen, la represión hacia las prostitutas seguía estando a la orden del día y podía resultar incluso más dura de lo que había sido hasta entonces, resultado de un modelo prostitucional de base reglamentista que aún aplicaba consideraciones de carácter prohibicionista.

El proceso de control policial y sanitario de la prostitución obedecía a un contexto político más amplio de desarrollo del capitalismo temprano en España, con la consiguiente instauración de la ideología burguesa<sup>71</sup>. Se pretendía construir una ciudad acorde con los valores burgueses conservadores del orden social y las buenas costumbres, expulsando a todos aquellos colectivos sociales como mendigos, vagos, maleantes y por supuesto prostitutas, que además de resultar indeseables no constituían mano de obra útil para la creación y el mantenimiento de su estatus social y su riqueza<sup>72</sup>. A su vez, la tolerancia de la prostitución representaba una protección al ideal de mujer madre y esposa de la familia burguesa, en contraposición al estatus de “mujer pública” que ostentaba la prostituta.

La consolidación del reglamentismo en España durante la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, tardía respecto al resto de países europeos, coincidió con un aumento progresivo de la influencia internacional del abolicionismo. El germen del abolicionismo se irá gestando en la esfera social y

---

<sup>69</sup> GUEREÑA, “Prostitución, Estado y Sociedad”, cit., p. 105.

<sup>70</sup> *Reglamento para la represión de los excesos de la prostitución en Madrid*, de 1 de julio de 1847.

<sup>71</sup> GUEREÑA, “Prostitución, Estado y Sociedad”, cit., p. 132.

<sup>72</sup> ALCAIDE, “La introducción y el desarrollo del higienismo”, cit., N° 50, 15 de octubre de 1999.

Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-50.htm> [Consultado el 18.12.21].

política de una España que centra sus esfuerzos sanitarios en la lucha contra las enfermedades venéreas, para la cual el reglamentismo había estado resultando ineficaz prácticamente desde su implantación. Es así como se irá dando paso a un abolicionismo creciente cuyo máximo intento de implantación se da en 1935 por parte del régimen republicano, siendo truncado por el estallido de la Guerra Civil española un año después.

### **3.2. Las ambiciones abolicionistas de la II República (1930-1936)**

Con la caída de Primo de Rivera y la llegada de la II República española la prostitución empieza a ser uno de los temas a debatir en el Congreso. El debate llega el año 1932, en un contexto de clara decadencia del modelo reglamentista, que presentaba problemas desde principios de siglo, principalmente relacionados con la salud pública y la clandestinación creciente de la actividad. Son diversos sectores reformistas (médicos, eugenistas, criminólogos, moralistas, partidos y sectores de izquierda, sindicalistas, etc), además de las feministas, que empezarán a reclamar medidas abolicionistas de la prostitución<sup>73</sup>. La culminación de este proceso social en el *Decreto de 28 de junio de 1935*, que abole la prostitución, ha provocado que la II República haya sido vista como el período histórico iniciático del abolicionismo en España. Si bien lo fue ideológicamente, no se puede considerar que el sistema abolicionista llegara a ser implantado por las leyes elaboradas en el seno de la República, que analizaremos a continuación.

Como se ha expuesto en el Capítulo II, son tres los textos legales claves para la configuración reguladora de la prostitución durante la II República: el *Patronato de Protección a la Mujer de 1931*, la *Ley de vagos y maleantes de 1933* y el *Decreto de 28 de junio de 1935*. El Patronato de 1931 sólo implica una serie de modificaciones funcionales respecto a sus textos legales precedentes y, por tanto, es continuista respecto del reglamentismo que había caracterizado el resto del siglo XX.

La *Ley de vagos y maleantes* pretendía sancionar comportamientos indeseables desde una óptica de la buena moral y el orden público; sin embargo, el sancionar a

---

<sup>73</sup> RIVAS, “II República española y prostitución”, cit., p. 359.

los proxenetas se podría considerar una medida abolicionista en materia de prostitución, pues no va acompañada de la penalización a la prostituta de forma directa. Aun así, tampoco penaliza al cliente de los servicios sexuales ni a otras terceras partes, por lo cual no se la puede considerar una ley abolicionista *per se*.

Por último, cabe tener en consideración el Decreto de 1935, que sí es percibido como una ley abolicionista porque representa la culminación de los debates entorno a la prostitución que se produjeron durante la II República. El Decreto expone en su prólogo unas intencionalidades inequívocamente abolicionistas:

“En efecto, España es en la actualidad oficialmente reglamentarista, pero, prácticamente, abolicionista, pues su reglamentarismo se ejerce de un modo tan laxo que apenas merece el nombre de tal. Y no porque haya sido derogada disposición alguna, sino porque la reglamentación del vicio comercializado repugna al espíritu, conciencia e ideales de médicos, sociólogos y legisladores, …”<sup>74</sup>

Sin embargo, acaba prohibiendo el ejercicio de la prostitución en su artículo 1 y estableciendo duras medidas de corte higiénico, muy características del reglamentismo. El decreto se configura, por tanto, con una intención abolicionista, pero con una aplicación práctica que declara tráfico ilegal la prostitución (prohibicionismo) y el control médico de la población y las prostitutas. No se puede afirmar, por tanto, que la República consiguiera escapar de la herencia reglamentista que la precedía ni establecer un sistema abolicionista: más bien acabó implantando un sistema mixto, con disposiciones provenientes de los tres modelos ideológicos tradicionales, que no era eficaz para resolver el problema sanitario ni para dotar de un marco regulador eficiente la actividad prostitucional.

### **3.3. El estallido de la Guerra Civil (1936-1939)**

Cuando estalla la Guerra Civil, siguen vigentes las leyes sobre prostitución que había establecido la II República. Sin embargo, la pobreza generada por la guerra trae consigo un gran aumento de la prostitución, pese a que estaba prohibida; y la

---

<sup>74</sup> Decreto de 28 de Junio de 1935. Gaceta de Madrid, 30 junio de 1935. Exposición de Motivos, pp. 2.556-2.557. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1935/177/A02442-02446.pdf> [Consultado 30.12.21]

gran propagación de enfermedades venéreas, que se convierten en un grave problema de salud pública, está inevitablemente asociada a su ejercicio.

El papel central que adopta la lucha antivenérea hace que las políticas abolicionistas se vean frenadas y relegadas a un segundo plano, volviéndose a adoptar medidas más características del higienismo reglamentista como la instauración de severos controles médicos y la expulsión de las prostitutas del frente. El sistema legal vigente sigue siendo pretendidamente abolicionista, pero la realidad del sistema prostitucional español durante la guerra obliga al gobierno a tomar medidas de control sobre la prostitución, en vez de medidas que pretendan erradicarla.

El resultado es un sistema legal vigente que pretende instaurar un modelo abolicionista de la prostitución, mientras que aún conserva gran parte del reglamentismo que le precedía y que contiene duras medidas prohibicionistas, y que se encuentra en confrontación directa con una realidad material que implica: un gran crecimiento del número de personas que ejercen la prostitución, debido a la pobreza que genera la guerra; y un grave problema de salud pública debido a la propagación de enfermedades venéreas. El gobierno decide hacer frente al problema mediante la toma de medidas sanitarias propias del higienismo del s. XIX, pues no cuenta con fuerza suficiente para aplicar las disposiciones de tinte prohibicionista que había establecido en 1935. El abolicionismo que había proclamado la República y por el que tantos sectores sociales habían luchado queda aplastado por una realidad marcada por la guerra.

### **3.4. El franquismo (1936-1939)**

La entrada del franquismo viene acompañada de la instauración cultural de los valores oficiales del régimen. El ideal de mujer libre y progresista que había instaurado la República es perseguido, la división entre mujer decente y mujer indecente e indeseable se exacerba y todo ello repercute en un discurso oficial en el que la prostituta es vista como una delincuente, corruptora de la buena moral. La prostitución, que había crecido mucho durante la Guerra Civil, se convierte en un acto gravemente lesivo a ojos de los valores que predica el régimen. Paralelamente, el año 1941 Franco deroga el decreto republicano que había prohibido la

prostitución en 1935<sup>75</sup>, acabando con la mayor parte de las disposiciones que penalizan la prostitución. Hay gran tolerancia con los burdeles, que no paran de crecer, pero las prostitutas siguen siendo encarceladas y perseguidas arbitrariamente mediante la *Ley de vagos y maleantes*: es el propio régimen el que fomenta la doble moral e hipocresía que existirá entorno a la prostitución durante la época franquista. Por un lado, el régimen proclama actuar contra la prostitución desde el prohibicionismo; por el otro, las prostitutas son perseguidas a título individual pero no existe una lucha contra el sistema prostitucional.

En 1956 se pretende dotar de base legal el discurso prohibicionista del régimen mediante decreto<sup>76</sup>. El Decreto de 1956 presenta contradicciones muy similares a las que había tenido en su momento el Decreto de 1935<sup>77</sup>. En primer lugar, expone motivos abolicionistas en su preámbulo, que hace referencia a la protección de la dignidad de la mujer; aunque es un abolicionismo con tintes más conservadores, que hace mención de la cristiandad y la protección de la moral social. En él, las prostitutas son vistas como mujeres explotadas que necesitan reinsertarse en la sociedad:

“Es también de relevante importancia la intensificación de la acción y el incremento de los medios tendentes a la regeneración, reeducación y readaptación a la sociedad de las mujeres explotadas, y la preservación de las que puedan hallarse en peligro...”<sup>78</sup>

Sin embargo, vuelve a declarar tráfico ilícito la prostitución y prohíbe los burdeles en todo el territorio nacional (artículos 1 y 2), convirtiéndose en un decreto que

---

<sup>75</sup> Decreto de 28 de Junio de 1935. Gaceta de Madrid, 30 junio de 1935. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1935/177/A02442-02446.pdf> [Consultado 5.01.21].

<sup>76</sup> Decreto-ley, de 3 de marzo de 1956, sobre abolición de centros de tolerancia y otras medidas relativas a la prostitución. [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-1956-20029900300](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-1956-20029900300) [Consultado 26.01.21]

<sup>77</sup> Decreto de 28 de Junio de 1935. Gaceta de Madrid, 30 junio de 1935. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1935/177/A02442-02446.pdf> [Consultado 5.01.21].

<sup>78</sup> Decreto-ley, de 3 de marzo de 1956, sobre abolición de centros de tolerancia y otras medidas relativas a la prostitución. [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-1956-20029900300](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-1956-20029900300) [Consultado 26.01.21]

reafirma el prohibicionismo mantenido oficialmente por el régimen. Lo complementa además con medidas sanitarias de corte higiénico-reglamentista. El resultado es un Decreto muy parecido al elaborado por la República en 1935, que contiene medidas de todos los modelos ideológicos y regula la prostitución de forma confusa.

La ratificación del convenio abolicionista de la ONU en 1962<sup>79</sup> implica una entrada legal repentina en el modelo abolicionista. Sin embargo, las prostitutas siguen siendo reprimidas mediante la Ley de vagos y maleantes, que se endurece con su sustitución por la Ley de peligrosidad y rehabilitación social del año 1970. Se logra en España una legislación uniforme respecto a la prostitución, basada en el modelo abolicionista; pero la Ley de vagos y maleantes sigue ofreciendo a la policía herramientas de represión contra las prostitutas.

Como conclusión genérica, podríamos afirmar que los cambios legislativos que se producen durante la época franquista no son más que un reflejo de la imagen de estado católico y de buena moral que quiere dar el régimen. En la práctica, la represión sexual y la expansión de esos mismos valores fomenta una doble moral que se mantiene durante toda la dictadura: la prostitución es tolerada e incluso fomentada entre la mayoría de los hombres, mientras que es perseguida y reprimida por el discurso oficial. Una vez más existe una gran divergencia entre las pretensiones legales y los efectos prácticos de las políticas sobre prostitución, que se ve acrecentada por el arbitrio característico de los regímenes autoritarios. Además, la configuración de la legalidad sobre prostitución sigue siendo confusa y adoptando características de diversos modelos, y la *Ley de vagos y maleantes* sigue ofreciendo cierta cobertura legal para las detenciones arbitrarias por parte de la policía. El régimen franquista presenta un discurso prohibicionista; una legalidad que pretende ser abolicionista, pero mezcla medidas provenientes de todos los modelos, una persecución policial implacable contra las prostitutas; y una gran tolerancia social ante los burdeles y la prostitución en general.

---

<sup>79</sup> Convención para la supresión del tráfico en personas y de la explotación de la prostitución por otros, Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV).

### 3.5. La etapa democrática

El marco regulatorio confuso del franquismo sigue vigente durante los primeros años de la democracia, hasta la reforma del Código Penal en 1995. Dicha reforma deroga aquellas disposiciones que penalizaban la prostitución, pero al no ser regulada por el derecho laboral su ejercicio queda en un limbo de alegalidad. Se sale de los tres modelos tradicionales (abolicionismo, prohibicionismo y reglamentismo) y se inicia lo que parecía ser un viraje hacia la despenalización, pero en la práctica la prostitución tampoco cuenta con las garantías legales de cualquier otro trabajo como propone dicho modelo. Durante las dos primeras décadas del siglo XXI se ha promulgado nueva normativa respecto a la prostitución en distintos ámbitos territoriales, que ha acabado configurando una regulación de la prostitución contradictoria y confusa.

A nivel municipal, a partir del año 2005 empieza a generalizarse la promulgación de diversas ordenanzas cívicas que contribuirán a la marginación de las prostitutas y a la clandestinidad del trabajo sexual. Si bien Bilbao había sentado un precedente al respecto mediante la *Ordenanza local sobre establecimientos públicos dedicados a la prostitución de Bilbao* (1999), a partir de la ordenanza de Barcelona en 2005<sup>80</sup> este tipo de regulaciones empiezan a ser adoptadas por las principales ciudades españolas<sup>81</sup>. Todas ellas sancionan tanto al cliente como a la trabajadora sexual de forma similar, excepto la de Sevilla, que no sancionará a la trabajadora de forma directa. Aun así, la persecución al cliente implica que las consecuencias sobre las prostitutas sean prácticamente las mismas.

Las ordenanzas municipales pretenden erradicar la prostitución callejera bajo el pretexto de que representa una amenaza al civismo y a la buena convivencia. La mayor parte de ellas son de carácter reglamentista-prohibicionista: sancionan tanto a ofrecientes como a demandantes, únicamente en la vía pública. La forma de

---

<sup>80</sup> *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona de 2005*.

<sup>81</sup> En 2006 se aprueban en Valencia, Santander, Vic, Martorell, Mataró y Leganés; en 2007 en Santiago de Compostela y Lleida; en 2008 en Castellón, Sevilla, Huesca y Ávila; en 2009 en Granada y Guadalajara; en 2010 en Alcalá de Henares, Bilbao, Palma de Mallorca y Málaga; en 2011 y 2012 en Badajoz, A Coruña, Teruel, Zamora y Puerto de Santa María; en 2013 en Valencia y Murcia.

hacerlo es la imposición de sanciones pecuniarias tanto a la trabajadora como al cliente por el ofrecimiento, la demanda o la prestación de servicios sexuales en la vía pública. La de Sevilla podría enmarcarse en el modelo abolicionista porque no sanciona de forma directa a las trabajadoras sexuales.

Los efectos prácticos son una clandestinización y marginación (que no erradicación) del trabajo sexual y un empeoramiento notable de las condiciones de vida de las personas que lo ejercen. Barcons entiende que las ordenanzas inciden principalmente de tres maneras en las trabajadoras sexuales. En primer lugar, empeoran su capacidad de negociación. Los clientes tienen miedo a ser sancionados por la policía y quieren cerrar la negociación sobre el precio de forma rápida. En un intercambio económico en que la prostituta ya se encuentra en una situación desfavorable (pues lo realiza como medio de subsistencia), reducir el tiempo que esta tiene para negociar produce consecuencias desastrosas tanto económicamente como a nivel de seguridad, por no poder evaluar al tipo de cliente durante el tiempo suficiente antes de cerrar el acuerdo. En segundo lugar, el ejercicio de la prostitución se desplaza espacialmente desde los centros de las ciudades (calles concurridas, iluminadas y mas seguras) a la periferia en un intento de evitar el control policial, con el peligro que esto supone para la seguridad física de las trabajadoras sexuales. En tercer lugar, el constante control policial produce una gran desconfianza de las prostitutas en la administración y los cuerpos policiales, a los que no recurren generalmente por miedo a ser sancionadas y vigiladas por ejercer la prostitución.<sup>82</sup>

Además de resultar profundamente lesivas para los derechos de las trabajadoras sexuales, las ordenanzas no son eficaces para erradicar la prostitución: la desplazan y la marginan, pero no la erradican. La de Sevilla, además, resulta doblemente ineficaz: si bien no sanciona a las trabajadoras de forma directa por considerarlas víctimas, los efectos que produce en ellas son igualmente nefastos que los del resto de ordenanzas. Las ordenanzas municipales representan un intento por parte de los

---

<sup>82</sup> BARCONS, María. *Las ordenanzas municipales: entre la regulación y la sanción de la prostitución en España*. Revista Crítica Penal y Poder. 2018, nº 15, octubre (pp. 90-109) OSPDH. Universidad de Barcelona. P. 94.

poderes locales de regular un fenómeno que no ha sido dotado de un marco jurídico adecuado por parte de los poderes estatales.

A nivel estatal, en 2003 entra en vigor una modificación del Código Penal de 1995<sup>83</sup> que incorpora la penalización del proxenetismo no coactivo, hasta entonces despenalizado. Este delito se ha mantenido hasta la actualidad con algunas modificaciones: actualmente el proxenetismo coactivo está penalizado cuando se basa en una relación de explotación, las condiciones de la cual se exponen en el mismo artículo (art. 187 CP). El año 2015 entró en vigor la *Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana*, que establece disposiciones respecto de la prostitución que van en la misma línea que las ordenanzas, pero además otorgan una cobertura legal más amplia a la policía para poder sancionar tanto a clientes (art. 36.11 LOPSC) como a trabajadoras sexuales de forma directa, bajo la infracción de desobediencia a la autoridad (art. 36.6 LOPSC), si éstas no cumplen con los requerimientos hechos en el ejercicio de su actividad. La LOPSC representa una extensión de la persecución de la prostitución callejera a todo el territorio nacional desde el ámbito territorial estatal, que sin embargo sigue sin desarrollar un marco legislativo completo y eficaz para regularla.

Por último, cabe mencionar la reforma del Código Penal que propone el Anteproyecto de la *Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual*, que penaliza la tercería locativa. A efectos prácticos la aplicación de esta reforma del Código Penal implicaría que todas aquellas personas que pudieran estar relacionadas con el uso que otras pudieran hacer de un inmueble para ejercer la prostitución pudieran ser sancionadas por esta ley, enfrentándose a penas económicas y de cárcel, y con independencia de la voluntariedad de la trabajadora sexual. El trabajo sexual voluntario sigue siendo una actividad lícita en el Estado español, pero se invalida el consentimiento de las mujeres que ejercen la prostitución y se penaliza el uso compartido de los espacios de trabajo, lo que puede suponer que las trabajadoras sexuales se vean obligadas a ejercer en su domicilio habitual y solas. Esto puede conllevar un gran riesgo para su seguridad personal,

---

<sup>83</sup> Ley Orgánica 3/2002, de 22 de mayo, por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/05/22/3> [Consultado 28.01.21]

problemas con los vecinos, aumento del estigma y otras situaciones sociales desastrosas como desahucios o retirada de menores si se convive con ellos en el mismo domicilio en el que se ejerce<sup>84</sup>.

El ejercicio de la prostitución no supone un ilícito penal, pero las normas que rigen su ejercicio la dificultan y sancionan sistemáticamente. El derecho penal no la tipifica; el derecho laboral no la regula; el derecho administrativo estatal la sanciona; y las ordenanzas municipales la persiguen. La prostitución es tolerada, pero no en el espacio público; las trabajadoras sexuales no pueden cotizar ni estar cubiertas por la Seguridad Social, pero su actividad no es un delito. Una vez más, el entramado legal sobre prostitución y sus efectos jurídicos son confusos y represivos hacia las trabajadoras sexuales.

---

<sup>84</sup> MEDINA Martín, Rocío. *Solo sí es sí, pero dependiendo de quién y dónde. Contexto y acción.* <https://ctxt.es/es/20201201/Firmas/34390/ley-de-libertad-sexual-trabajadoras-sexuales-terceria-locativa-rocio-medina.htm> [Consultado el 28.01.21]

## Conclusiones

El objetivo de este trabajo es el de demostrar que los modelos ideológicos que tradicionalmente ha usado la academia para aproximarse a las diversas maneras que han tenido los gobiernos de regular la prostitución son ineficaces para entenderla en su complejidad. En primer lugar, porque el diseño de las normas que la regulan casi siempre acaba siendo mixto, incluyendo medidas de varios modelos. En segundo lugar, porque muchas veces hay una divergencia entre los propósitos de las normas sobre prostitución y las disposiciones que efectivamente acaban estableciendo. En tercer lugar, porque existen factores extralegales que inciden en el fenómeno prostitucional a tener en cuenta. En cuarto lugar, porque incluso cuando las normas sobre prostitución se aplican de manera coherente con un único modelo ideológico, los efectos jurídicos y sociales que provocan sobre la prostitución y sobre las trabajadoras sexuales no se corresponden con aquellos que eran deseables en primer lugar.

En el Capítulo I de este estudio se ha introducido un marco teórico, conceptual y metodológico de trabajo que ha servido para delimitar el objeto de estudio y hacer una aproximación teórica al mismo: se pretende estudiar la regulación de la prostitución a través de la historia española, desde el año 1833 hasta la actualidad, para ver cuáles han sido los modelos ideológicos desde los cuales se ha regulado y las formas efectivas de gobierno de la prostitución que finalmente han prevalecido. En el Capítulo II se ha expuesto el marco jurídico sobre el cual se trabajará la cuestión, atendiendo a los diversos textos legales sobre prostitución durante todo el período que se estudia y enmarcándolos en el contexto sociohistórico pertinente. El Capítulo III de este estudio se ha destinado a analizar dicho marco jurídico en relación con la exposición teórica y conceptual realizada en el primer capítulo. De dicho análisis se pueden extraer una serie de conclusiones o resultados, que serán expuestos a continuación.

En primer lugar, la aplicación de los modelos ideológicos ha sido mixta en todas las épocas históricas analizadas. Aunque un estado pretenda aplicar un modelo determinado, siempre se mantienen disposiciones provenientes de otros modelos ideológicos, o bien por la existencia simultánea de otras normas que responden a

un modelo diferente -generalmente de una rama jurídica o ámbito territorial distintos-, o bien porque la misma norma recoge disposiciones de varios modelos. La legislación actual sobre prostitución sería un buen ejemplo del primer caso: la despenalización genérica del Código Penal choca con las disposiciones de tinte reglamentarista y prohibicionista que recogen la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana y las diversas ordenanzas municipales, que sancionan tanto a trabajadoras como a clientes. Mientras que el derecho penal no tipifica la actividad, esta es sancionada por el derecho administrativo. Un ejemplo del segundo caso podría ser el Decreto republicano de 1935<sup>85</sup>, que combina en el mismo texto un preámbulo claramente abolicionista, disposiciones prohibicionistas (por ejemplo, declarar tráfico ilícito la prostitución) y medidas propias del higienismo reglamentista (como el establecimiento de controles médicos). Esto genera una confusión legislativa y práctica respecto al tratamiento de la prostitución, porque los modelos son antagónicos entre sí tanto en intencionalidad como en aplicación práctica.

En segundo lugar, incluso cuando los modelos se aplican de manera uniforme, existe una gran divergencia entre los objetivos que pretenden conseguir las políticas sobre prostitución y los efectos jurídicos reales que generan, tanto sobre las prostitutas como sobre el mercado prostitucional. El reglamentarismo del s. XIX, por ejemplo, tenía por objetivo principal el control policial y sanitario de la prostitución; sin embargo, durante décadas su aplicación no fue útil para conseguir ninguno de estos dos objetivos. La prostitución siguió existiendo e incluso proliferó, gran parte de ella de forma clandestina, y el control de las enfermedades venéreas fue tan ineficaz que supuso un problema sanitario durante todo el siglo XIX y gran parte del XX. El abolicionismo conservador del franquismo no fue más que una tapadera del discurso oficial del régimen en una España hipócrita, que promovía el consumo de prostitución entre los hombres mientras que pretendía querer eliminarla por atentar contra la dignidad de la mujer, y que tampoco fue útil para combatirla. Existe una diferencia muy grande entre los objetivos que pretenden conseguir los

---

<sup>85</sup> Decreto de 28 de junio de 1935. Gaceta de Madrid, 30 junio de 1935. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1935/177/A02442-02446.pdf> [Consultado 5.01.21].

modelos ideológicos de la prostitución y los efectos jurídicos que realmente se acaban creando.

En tercer lugar, existen factores más allá de la legalidad vigente sobre prostitución que afectan al tratamiento que un estado o una autoridad determinada hace del fenómeno prostitucional. El poder relativo de la policía, por ejemplo, cobra mucha importancia en este aspecto. Las ordenanzas municipales de las últimas décadas han cambiado de forma radical cómo la policía se relaciona con las prostitutas a pie de calle: el abuso de poder y los prejuicios raciales están a la orden del día<sup>86</sup>. No se puede entender de forma completa qué tratamiento se hace de la prostitución sin atender cómo es afectada por estos factores extralegales.

Como consecuencia directa de lo expuesto en los párrafos subyacentes, la aplicación de cualquiera de los modelos ideológicos tradicionales vulnera los derechos de las personas que ejercen la prostitución. Ninguno de los tres modelos tradicionales (prohibicionismo, abolicionismo y regulacionismo) tiene por objetivo central la protección y la dotación de derechos a las prostitutas: los dos primeros pretenden erradicar la prostitución y el tercero controlar cómo se ejerce. La divergencia entre objetivos planteados y efectos generados también podría resultar explicativa: las medidas que cada modelo desarrolla con ánimo de incidir en el sistema prostitucional afectan de forma directa a la calidad de vida y de trabajo de las personas que ejercen la prostitución. Si bien es cierto que en el caso del abolicionismo no se pretende penalizar a la prostituta, este modelo no escapa de ponerlas en situaciones de vulnerabilidad debido a los efectos indirectos que provoca sobre ellas. La aplicación mixta de los modelos y los factores extralegales también provocan efectos jurídicos nocivos para las personas ejercientes, y ambos afectan a la aplicación de todos los modelos, incluido el despenalizador.

Por tanto, los modelos ideológicos de la prostitución: a) son ineficaces en su aplicación para conseguir los objetivos políticos que se proponen, b) ponen a las prostitutas en situación de vulnerabilidad económica y social por las contradicciones que presentan al desarrollarse legislativamente, y en consecuencia c) resultan ineficaces a nivel académico para explicar y/o enfocar el desarrollo

---

<sup>86</sup> BODELÓN/ARCE, “La reglamentación de la prostitución”, cit., p. 83.

legislativo y político de la prostitución, que es un fenómeno mucho más amplio y complejo en la práctica de lo que *a priori* muestra el modelo ideológico concreto que le haya servido de base.

El período democrático en España se ha caracterizado, respecto del fenómeno prostitucional, por una incapacidad de las fuerzas parlamentarias para desarrollar una legislación congruente y eficaz respecto de la prostitución desde la despenalización genérica que hizo del mismo el Código Penal de 1995. El auge del feminismo abolicionista durante los últimos años y la instauración de un gobierno situado en la izquierda socialdemócrata están allanando el terreno para la progresiva implantación de medidas abolicionistas, pero ni siquiera dentro de los propios partidos hay unanimidad en las posturas respecto de cómo regular la prostitución.

Como se exponía en la introducción, este debate se desarrolla desde un punto de vista teórico y moral que se ve representado en cada uno de los modelos ideológicos. Hasta ahora ha habido una incapacidad para abandonar la perspectiva que ofrecen dichos modelos, que no son eficaces para dotar a la prostitución de un marco regulatorio adecuado. La prostitución se sigue pensando en base a modelos ideológicos originados dos siglos atrás, que no fueron resolutivos en su momento ni atienden a la realidad del fenómeno prostitucional actual.

La adopción de una perspectiva moral e ideológica respecto de la regulación de la prostitución conlleva que los derechos de las prostitutas se vean negados constantemente, y que estas se vean sometidas a condiciones de gran vulnerabilidad económica y social. Mientras que el debate público se sigue desarrollando desde esta óptica, colectivos políticos y sindicales de prostitutas se organizan alrededor del mundo reclamando la despenalización de la prostitución y la garantía de derechos laborales. Organizaciones internacionales defensoras de los derechos humanos como Amnistía Internacional han decidido apoyar la despenalización durante los últimos años, después de la realización de consultas e investigaciones en diversos países con modelos reguladores distintos<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> SÁNCHEZ, Gabriela. *Por qué Amnistía Internacional apoya despenalizar la prostitución y por qué la critican tanto*. Eldiario.es, 22-08-15. [Consultado 20.01.21]

Nueva Gales del Sur y Nueva Zelanda han sido los dos estados pioneros en implantar paulatinamente el modelo despenalizador, desde los años 1970 y 2003 consecutivamente. Esta última se ha convertido en un referente en su aplicación por haber redactado el proyecto de ley en conjunto con el New Zealand's Prostitutes Collective, incluyendo a las trabajadoras sexuales en la redacción del marco legal que regulará de su trabajo. Las aplicaciones prácticas del modelo despenalizador aun resultan incompletas para hacer frente a los problemas que las trabajadoras sexuales encuentran en el ejercicio de la prostitución, especialmente porque no han sido acompañadas de modificaciones al respecto en las leyes de inmigración. Sin embargo, la presión policial sobre las trabajadoras del sexo se ha visto reducida y la prostitución ha sido dotada de un marco legal para su ejercicio que no pone en peligro de forma directa a las trabajadoras sexuales<sup>88</sup>.

Existe una necesidad de repensar la regulación prostitución desde una óptica que ponga en el centro los derechos de las personas que la ejercen, constantemente vulnerados (modelo proderechos); que no margine al 90% de las prostitutas en situación administrativa irregular y que no clandestinice y precarice la actividad poniendo en peligro a las trabajadoras sexuales sistemáticamente. La despenalización de la prostitución es necesaria: hace falta encarar su regulación desde una óptica que no priorice las consideraciones morales a las necesidades sociales, y que tenga en cuenta quien y en qué condiciones ejerce la prostitución. Es necesaria también una revisión de las leyes de extranjería, puesto que los factores de racialidad, género, inmigración y pobreza no pueden ser obviados. La vulneración constante de los derechos de las trabajadoras sexuales de todo el mundo pone encima de la mesa la necesidad de adoptar nuevas formas académicas, políticas y legislativas de entender y regular la prostitución.

---

<sup>88</sup> MAC/ SMITH, “*Putas insolentes*”, cit., p. 285-294.

## BIBLIOGRAFÍA

- *¿Abolir la prostitución? Sólo Ciudadanos está en contra: “La regulación protege a las trabajadoras”.* El Español, 14 de septiembre de 2020. [https://www.elespanol.com/espagna/politica/20200914/abolir-prostitution-solo-ciudadanos-regulacion-protege-trabajadoras/520198611\\_0.html](https://www.elespanol.com/espagna/politica/20200914/abolir-prostitution-solo-ciudadanos-regulacion-protege-trabajadoras/520198611_0.html) [Consultado el 26.01.21].
- ALCAIDE González, Rafael. La introducción y el desarrollo del higienismo en España durante el siglo XIX. Precursores, continuadores y marco legal de un proyecto científico y social. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.* Nº 50, 15 de octubre de 1999. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-50.htm>
- ÁLVAREZ, Pilar. El debate feminista sobre la prostitución estalla en la Universidad. *El País.* 18-10-19, Madrid.
- BARCONS, María. *Las ordenanzas municipales: entre la regulación y la sanción de la prostitución en España.* Revista Crítica Penal y Poder. 2018, nº 15, octubre (pp. 90-109) OSPDH. Universidad de Barcelona.
- BODELÓN, Encarna y ARCE, Paula. *La reglamentación de la prostitución en los ayuntamientos: una técnica de ficticia Seguridad ciudadana.* Revista Crítica Penal y Poder. 2018, nº 15, octubre (pp. 71-89) OSPDH. Universidad de Barcelona.
- BOZA Moreno, Elena (2017). *Sobre la prostitución. Un análisis desde la Política Criminal y la necesidad de su legalización* (tesis doctoral). Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.
- DAICH, Deborah y VARELA, Cecilia. *Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual: las formas de gobierno de la prostitución.* Revista Delito y Sociedad, nº 38. Año 23, 2º semestre 2014. P. 63-86.
- DE MIGUEL, Ana y PALOMO, Eva. Los inicios de la lucha feminista contra la prostitución y políticas activistas en el sufragismo inglés. *Revista Brocar.* 2011, nº 35 (pp. 315-334).

- *Diez colectivos y más de 350 feministas apoyan un manifiesto contra la ilegalización del sindicato de prostitutas OTRAS.* La Vanguardia, 12-11-2018.
- *El parlamento asturiano pide abolir la prostitución.* Europa press – Asturias, 30 Octubre de 2020. Fuente: <https://www.europapress.es/asturias/noticia-parlamento-asturiano-pide-abolir-prostitution-20201030165249.html>
- GUEREÑA, Jean-Louis. La prostitución en España en 1925 según los informes de Paul Kinsie para la Sociedad de Naciones. *Diálogos Rev. Elec. de Historia*, 18(2):141-160, 2017.
- GUEREÑA, Jean-Louis. *La prostitución en la España contemporánea*. Ed: Marcial Pons Historia, 2003.
- GUEREÑA, Jean-Louis. *Los orígenes de la reglamentación de la prostitución en la España contemporánea. De la propuesta de Cabarrús (1792) al Reglamento de Madrid (1847)*. DYNAMTS. *Acta Hisp. Med. Sci. Hist Illus.*, 15, 1995, pp. 401-441.
- GUEREÑA, Jean-Louis. *Prostitución, Estado y Sociedad en España. La reglamentación de la prostitución bajo la monarquía de Isabel II (1854-1868)*. Asclepio: Revista de historia de la medicina y de la ciencia. Vol. 49, Fasc. 2, 1997, pp. 101-132.
- IGLESIAS Skulj, Agustina. *La trata de mujeres con fines de explotación sexual: una aproximación político-criminal y de género*. 1a Ed: Didot, 2019.
- MAC, Juno & SMITH, Molly. *Putas insolentes. La lucha por los derechos de las trabajadoras sexuales*. Ed: Traficantes de sueños, 2020.
- MOLINA, Alba. *El régimen jurídico de la prostitución y sus diferentes modelos ideológicos*. Revista Crítica Penal y Poder. 2018, nº 15, octubre (pp. 130-149) OSPDH. Universidad de Barcelona.
- MOLINA, Violeta y BAENA, Macarena. *Irene Montero: "Multar a los clientes de la prostitución no sirve para que haya menos puteros"*. Vozpópuli, 23/11/2020. Fuente: [https://www.vozpopuli.com/espana/irene-montero-puteros\\_0\\_1412858859.html](https://www.vozpopuli.com/espana/irene-montero-puteros_0_1412858859.html)

- NASH, Mary (1999). Rojas. *Mujeres republicanas en la Guerra Civil*. Madrid: Taurus.
- NICOLÁS Lazo, Gemma (2007). *La reglamentación de la prostitución en el estado español. Genealogía jurídico-feminista de los discursos sobre prostitución y sexualidad* (tesis doctoral). Universidad de Barcelona.
- NUÑEZ, María-Gloria. *Políticas de igualdad entre varones y mujeres en la segunda República española*. Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, H." Contemporánea, t. 11, 1998, págs. 393-445.
- RIVAS Arjona, Mercedes. *El camino hacia el abolicionismo prostitucional en la II República Española*. Investigación y género. Inseparables en el presente y en el futuro: IV Congreso Universitario Nacional "Investigación y Género". Sevilla, 2012. Pp. 1661-1679.
- RIVAS Arjona, Mercedes. *II República española y prostitución: el camino hacia la aprobación del Decreto abolicionista de 1935*. Arenal, 20:2, 2013. Pp. 345-368.
- SÁNCHEZ, Gabriela. *Por qué Amnistía Internacional apoya despenalizar la prostitución y por qué la critican tanto*. Eldiario.es, 22-08-15.
- SIMÓ Alcaraz, Cristina. 25-N, una oportunidad para una ley abolicionista. Mundo obrero, 21 de Noviembre de 2018. <https://www.mundoobrero.es/pl.php?id=8190> [Consultado el 26.01.2021].
- VILLACAMPA, Carolina y TORRES, Núria. "Effects of the criminalizing policy of sex work in Spain", *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 41, 2013.
- X *Informe de exclusión social*. Médicos del Mundo, 2005.