

# La incidencia de las ordenanzas municipales de convivencia en la prostitución. Un estudio de caso.

Jordi Ortiz García

Universidad de Extremadura. Profesor Ayudante de Derecho Penal.

Ortiz García, J. (2022). La incidencia de las ordenanzas municipales de convivencia en la prostitución. Un estudio de caso. *Revista Electrónica de Criminología*. 01-03, 1-18.

**RESUMEN:** La ausencia de una regulación clara en torno a la prostitución que existe en nuestro ordenamiento jurídico, dejan en manos de lo que establezcan las distintas ordenanzas municipales la configuración de las condiciones en que las mujeres la ejercen. Esto da lugar a realidades diversas en cada municipio, reguladas por lo demás al margen del conocimiento aportado desde la investigación criminológica, y, por supuesto, sin incluir una perspectiva de género, pese a tratarse de una cuestión que afecta directamente a las mujeres.

Para la presente investigación se han recabado datos de las infracciones cometidas a la luz de la *Ordenanza de Medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el Espacio Público de Guadalajara*, en el período comprendido entre 2009 y 2012, con el propósito de analizar sus efectos sobre el ejercicio de la prostitución. Y ello tanto de forma directa, en la medida en que afecta a la realidad de quienes participan en ella, como de forma indirecta, en tanto resultado de una política municipal determinada, en detrimento de otros instrumentos de actuación.

**PALABRAS CLAVE:** Ordenanzas Municipales, Civismo, Políticas Públicas, Prostitución.

## THE INCIDENCE OF MUNICIPAL ORDINANCES OF COEXISTENCE IN PROSTITUTION. A CASE STUDY

**ABSTRACT:** The absence of a clear regulation regarding prostitution that exists in our legal system, leaves in the hands of what the different municipal ordinances establish the configuration of the conditions in which women exercise it. This gives rise to diverse realities in each municipality depending on the different ordinances, which are not being carried out in accordance with the various criminological theories, or with the gender perspective that requires addressing an issue that directly affects women. In this sense, data have been collected on the infractions committed in the light of the Ordinance of Measures to promote and guarantee citizen coexistence in the Public Space of Guadalajara, in the period between 2009 and 2012. These data can serve to exemplify the This issue and an analysis of them can lead to a broader study of other realities that allow us to specify the various possibilities that municipalities have in order to address these realities. The impact that these municipal ordinances have had on the reality of the practice of prostitution is a fundamental element when analyzing the situation of the same.

**KEYWORDS:** Ordinances of coexistence, civid-mindedness, Public Policies, prostitution.

FECHA DE RECEPCIÓN EN REC: 24/04/2021

FECHA DE PUBLICACIÓN EN REC: 31/05/2022

AUTOR/A CORRESPONDENCIA: Jordi Ortiz García  
[jortiz@unex.es](mailto:jortiz@unex.es)

SUMARIO: 1. Planteamiento del problema; 2. Ordenanzas de convivencia; 3. La regulación de la prostitución en el ámbito local; 4. Metodología: 4.1. *Objetivos*. 4.2. *Método estadístico utilizado*. 4.3. *Ámbito Temporal*. 4.4. *Marco Espacial*. 4.5. *Infracciones objeto de estudio*. 4.6. *Variables del estudio*. 4.7. *Limitaciones*. 5. Resultados: 5.1. *Datos Globales*. 5.2. *Sexo persona infractora*. 5.3. *Edad persona infractora*. 5.4. *Análisis espacio – temporal de las sanciones por prostitución*: 5.4.1 *Lugar de las sanciones*. 5.4.2. *Temporalidad de las sanciones*: 5.4.3. *Frecuencia de las sanciones*. 6. Discusión y Conclusiones.

## 1. Planteamiento del problema

Desde el Derecho penal y la Criminología viene poniéndose de relieve en estos últimos años una “securitización” (Buzan, Waever & De Wilde, 1998; Elías, 2015) de los Estados y la consolidación de una “cultura del control” a través de respuestas desproporcionadas a determinadas cuestiones que han sido transformadas en asuntos de seguridad y que han desembocado en restricciones de derechos.

Estos modelos se vieron claramente en las políticas públicas llevadas a cabo en países como Estados Unidos, Reino Unido o Francia durante los últimos treinta años del siglo pasado. Con el objetivo de dar respuestas a la inseguridad y a problemas de carácter social de aquel momento, mediante un endurecimiento de penas, nuevas formas de prevención, nuevos modelos de actuación policial y nuevas formas de sanción. A este modelo se le conoció en la literatura como “cultura de control”, y dio pie a restricciones significativas en el marco de libertades de la ciudadanía.

En la actualidad, estos modelos continúan vigentes como consecuencia de los nuevos riesgos a los que se enfrentan los Estados como la ciberdelincuencia o el terrorismo<sup>1</sup>. Desafortunadamente, esta problemática de *securitización* o *Estado securitario* (Fernández et. al., 2010) y que estamos sufriendo en el ámbito internacional también se ha visto reflejada en el ámbito local en nuestro país. Un nuevo discurso de políticas municipales cívicas de “mano dura” ha surgido ante determinadas conductas que, sin ser delictivas, provocan malestar o inseguridad a la comunidad (Larrauri, 2007). El nuevo modelo de seguridad

ciudadana (Díez, 2004) se ha caracterizado, principalmente, por una política criminal dirigida a abordar la proliferación de numerosas problemáticas vinculadas al civismo, por la irrupción de fenómenos sociales nuevos (es el caso de la difusión del llamado “botellón” como fórmula habitual de ocio juvenil, o de la actuación de grupos que causan destrozos en el mobiliario urbano y realizan otras formas de vandalismo); por la intensificación de viejos problemas (por ejemplo, el incremento sustancial de la población canina, la generación de desperdicios y suciedad en los espacios públicos, la prostitución callejera en determinadas zonas o barrios, la venta ambulante de alimentos y otros productos, etc.); o en otros casos, por la mayor sensibilidad social hacia determinados temas (como sucede con los conflictos vinculados con la “contaminación acústica”). Una de las razones que pueden explicar este fenómeno es el reforzamiento de la capacidad de actuación de los ayuntamientos mediante la flexibilización del principio de reserva de ley en materia sancionadora (STC 132/2001), reconociendo la posibilidad de las ordenanzas municipales de tipificar sanciones en los temas vinculados al civismo (ley de Bases de Régimen Local, 1985). Pero, sobre todo, dar respuestas a sentimientos de inseguridad dentro de un marco teórico de políticas aplicadas en los años 90 en Nueva York con el objetivo de restringir el espacio público y limitar el movimiento y actuación de todos aquellos cuya presencia pudiera generar “alarma social”, por medio de su criminalización. Por ejemplo: vandalismo; mendicidad, botellón o prostitución; lo que se conoció como la “teoría de las ventanas rotas” (Medina, 2010, pp. 27-31).

## 2. Ordenanzas de convivencia

La fórmula elegida por los ayuntamientos de nuestro país para abordar estas conductas incívicas ha sido la implantación de las denominadas “ordenanzas de civismo” (Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, 2015). Esta herramienta ha constituido en los primeros años del siglo XXI, sin ninguna duda, una pieza importante para regular estas conductas, preservar el espacio público y que las personas puedan desarrollarse libremente, con pleno respeto a la dignidad, a los derechos de los demás, a la pluralidad, a las expresiones, etc. Muchas de estas ordenanzas, también conocidas como de “tolerancia cero” (Medina, op. cit.), incorporan sanciones también en el marco de la prostitución, lo que a su vez ha generado críticas fundadas en el mero hecho de regular estas conductas (Pisarello y Asens, 2011, pp. 93-113). Una de las conductas recogidas en estas normas y que más controversia ha generado es el

<sup>1</sup> La cibercriminalidad ha adquirido una mayor importancia en estos últimos años fruto de la globalización y la delincuencia transnacional, generando una importante alarma social. Esta creciente preocupación ha provocado numerosos cambios en nuestras leyes penales con la inclusión de nuevos tipos penales como el ciberabuso o el ciberterrorismo.

ejercicio de la prostitución en la vía pública, fenómeno complejo en el ámbito nacional e internacional, y respecto del cual la política criminal escogida se dirige mayoritariamente a la criminalización de las mujeres que la ejercen (Villacampa, 2017, pp. 80-103), si bien pueda no ser de manera intencionada, sí lo es respecto de sus efectos. Para el abordaje de la prostitución existen diferentes modelos conocidos (Villacampa, 2012, pp.81-142) que se han desarrollado a lo largo de la historia y en diversos modelos de derecho comparado. La ausencia de regulación legislativa en España ha provocado una intervención directa o indirecta por parte de numerosos ayuntamientos, presionados por el deterioro espacial y el malestar vecinal que generan estas prácticas, mediante la aprobación de estos nuevos modelos de gobernabilidad con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

### 3. La regulación de la prostitución en el ámbito local

La prostitución es un fenómeno complejo que en nuestro país se encuentra en una situación de "alegalidad". Esta ausencia de regulación en el ordenamiento jurídico español, junto a factores ambientales, como el deterioro de los espacios públicos en aquellas zonas donde se concentran tales actividades, ha contribuido a que numerosos ayuntamientos hayan decidido tomar medidas para frenar la prostitución en la vía pública.

La regulación de la prostitución por estas ordenanzas municipales ha sido duramente criticada. Por un lado, por legislar estas conductas conjuntamente con otras como el vandalismo o la mendicidad (Brufao, 2018). Por otro lado, debido a la posible vulneración de derechos fundamentales de las prostitutas.

A pesar de ello, los Ayuntamientos han encontrado aliados importantes a la hora de sancionar estas conductas, de naturaleza penal e incluso criminológica. Por un lado, el art. 139 LBRL<sup>2</sup>, que permite a los municipios determinar infracciones y sanciones en aquellas materias que no hayan sido previstas en una regulación sectorial, como precisamente es el caso de la prostitución. Por otro lado, un modelo policial basado en políticas públicas

de mano dura, orientado a la resolución de problemas, cuyo objetivo es preservar el espacio público del desorden social y físico, producido por numerosas conductas que han generado en estos últimos años una importante preocupación en la ciudadanía (vandalismo, mendicidad, botellón o prostitución). A este modelo, parte de la doctrina, lo define como políticas de tolerancia cero (Medina, 2013). Por último, para la aplicación de este modelo policial y erradicar este tipo de conductas, las fuerzas y cuerpos de seguridad ha utilizado técnicas de prevención de la delincuencia que ya fueron utilizadas con anterioridad en otros países, como es la prevención situacional (Medina, op. cit. pp. 417-432). La presencia policial en aquellas zonas en las que se producían habitualmente los hechos, ha sido fundamental para reducir la frecuencia de estas conductas. Todas estas herramientas están siendo utilizadas por numerosos ayuntamientos para expulsar de las calles a prostitutas y clientes. La reducción de las oportunidades a través de la presencia policial en aquellos espacios donde se producen de forma habitual estas conductas ha permitido una mayor eficacia y efectividad en la aplicación de estas normas.

Y, por si no fuera suficiente la complejidad de este asunto, durante el año 2015 se decidió regular el ejercicio de la prostitución en la vía pública con la modificación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Pública, la Ley 4/2015<sup>3</sup>, también conocida coloquialmente como *Ley Mordaza*<sup>4</sup>, que incluye prohibiciones y sanciones, más duras económicamente que las de ámbito local en muchos casos, sobre el

<sup>3</sup> La entrada en vigor de la nueva Ley de Seguridad Ciudadana 4/2015, de 20 de marzo está pendiente de la resolución del Tribunal Constitucional en torno a su constitucionalidad. La norma recoge como infracción grave en el art. 36.11 la solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial. Los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la inobservancia de dicho requerimiento podría constituir una infracción del párrafo 6 d este artículo. Regula como infracción leve en el art. 37.5. La realización o incitación a la realización de actos que atenten contra la libertad e indemnidad sexual, o ejecutar actos de exhibición obscena, cuando no constituya infracción penal.

<sup>4</sup> Calificación que recibe toda ley que puede limitar derechos fundamentales como la libertad de expresión o manifestación. En nuestro país, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Esta ley fue rechazada por partidos políticos como Podemos o Izquierda Unida, que consideraron que se trataba de una ley que limitaba derechos civiles y políticos como expresión o manifestación. Por este motivo recibe el nombre de "Ley Mordaza".

<sup>2</sup> Art.139 de la Ley de Bases del Régimen Local: "Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes."

ejercicio de la prostitución en la vía pública. Una ley que, desafortunadamente, ha supuesto una doble criminalización de conductas como la prostitución<sup>5</sup>, además de generar problemas de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad con su aplicación, como veremos posteriormente.

Una de las primeras ciudades que pusieron en marcha este modelo fue la ciudad de Barcelona. Un modelo que ha servido de referencia para otras poblaciones de nuestro país. La ciudad de Guadalajara fue una de las ciudades que decidió en el 2008 seguir ese modelo implantado por la ciudad de Barcelona, elaborando una ordenanza de civismo, con unas políticas públicas de “mano dura” ante actividades molestas para la ciudadanía, entre las que incluye a la prostitución. Este trabajo trata de analizar la eficacia de este nuevo modelo de políticas públicas en el ámbito local, a partir del análisis de las infracciones previstas en materia de prostitución por la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el espacio público de la ciudad Guadalajara.

## 4. Metodología

### 4.1 Objetivos

El objetivo principal del presente artículo es analizar de forma descriptiva y cualitativa los efectos sancionatorios de la aplicación de la Ordenanza que prohíbe el ejercicio de servicios sexuales en la vía pública en la ciudad de Guadalajara durante un período de cinco años consecutivos. Para llevar a cabo este estudio se han analizado las sanciones recaídas en aplicación de normas que prohíben los servicios sexuales en la vía pública, contenidas en el artículo 46 de la Ordenanza de Convivencia de Guadalajara. A partir del objetivo principal de este estudio, se han podido analizar otros objetivos secundarios como: la evaluación de la eficacia de la medida, repercusión para las personas afectadas y un análisis de los resultados con perspectiva de género. Además, resulta fundamental fijar el marco temporal y espacial al que

se extenderá el estudio de las sanciones que comprende el estudio.

### 4.2 Método estadístico utilizado

La metodología utilizada en este estudio se basa en un análisis estadístico de todas las sanciones impuestas por el Ayuntamiento de Guadalajara por servicios sexuales en la vía pública en el ámbito temporal y espacial que indicamos en los siguientes puntos. Se ha elaborado una base de datos a través de los obtenidos de la policía local Guadalajara. La recogida de información comenzó en el año 2016 y finalizó en el 2018.

Esta etapa es fundamental, ya que de ella depende que se disponga de datos fiables y válidos en los que se fundamente la investigación y conclusión de la investigación. Toda la información ha sido sometida a revisión, clasificación y cómputo. Con la muestra total obtenida se han elaborado cuadros y gráficos mediante dos paquetes estadísticos: R- commander (Alea, 2014) y Oriana para datos circulares (Pérez, 2020).

Para el análisis espacial llevado a cabo en este trabajo, se ha utilizado la base cartográfica de Cartociudad, un proyecto del Instituto de Geografía Nacional (Cartociudad, 2021), que permite la geolocalización de las zonas en las que se han interpuesto denuncias por infracciones relativas a la prostitución. La posterior representación de los puntos se realizó a través del software QGIS versión 3.16.

### 4.3 Ámbito Temporal

Con respecto al ámbito temporal, puesto que objeto de estudio ha sido analizar el fenómeno en su totalidad, la fecha de inicio corresponde a la entrada en vigor de la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el espacio público en el año 2009.

En cuanto al momento de cierre de la investigación, se ha optado por hacerlo en el octubre de 2018, dado que únicamente existen denuncias hasta el año 2012, de cara a comprobar qué ha ocurrido en los años posteriores en la ciudad de Guadalajara con este fenómeno.

El período total del estudio abarca cinco años, tiempo suficiente para realizar un análisis estadístico de carácter criminológico y observar la evolución de este fenómeno.

<sup>5</sup> Junto a los Ayuntamientos que tienen ordenanzas de convivencia que prohíben los servicios sexuales en la vía pública. El artículo 36.11 de la ley 4/2015 sanciona la solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público, en las de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial. Además, los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la inobservancia de dicho requerimiento podría constituir una infracción por el artículo 31.6 por desobediencia.

#### 4.4 Marco Espacial

El marco espacial está integrado por la ciudad de Guadalajara (Mapa. 1). La ciudad de Guadalajara fue una de las primeras ciudades que elaboró y aprobó una Ordenanza de Convivencia que prohíbe conductas como la prostitución en el año 2008. La ciudad de Guadalajara cuenta con una población total de 85.871 habitantes, según información del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019). El municipio cuenta con cinco distritos y cincuenta y seis secciones censales.

#### 4.5 Infracciones objeto de estudio

El estudio se centra en el fenómeno de la prostitución. A efectos de delimitar el alcance del estudio, se parte del artículo 46 de la Ordenanza de Civismo de Guadalajara<sup>6</sup>, que prohíbe el ofrecimiento, la solicitud, negociación y aceptación directa o indirecta de servicios sexuales en el espacio público. La ordenanza prevé para cada uno de estos comportamientos multas que oscilan desde los 750 euros a los 1500 euros, en función de su gravedad<sup>7</sup>. La regulación de la prostitución en la vía pública se complementa con el artículo 47 de la misma ordenanza<sup>8</sup>: la advertencia a las personas que incumplan el art. 46, y en el caso de que persista dicha actitud, proceder al inicio del

procedimiento sancionador administrativo. La Ordenanza también recoge en su articulado<sup>9</sup> la disponibilidad por parte del Ayuntamiento, a través de los Servicios Sociales, para la prestación de ayuda e información a aquellas mujeres que ejerzan la prostitución y quieran abandonarla; con información sobre instituciones, centros o dependencias municipales donde pueden acudir para recibir el apoyo necesario para ello.

<sup>6</sup> Art. 46 de la Ordenanza:

1. *De acuerdo con las finalidades recogidas en el artículo anterior, se prohíbe el ofrecimiento, solicitud, negociación y aceptación directa o indirectamente de servicios sexuales y prácticas sexuales retribuidas en el espacio público de la Ciudad de Guadalajara, en todo el término municipal y de forma especial cuando excluyan o limiten la compatibilidad de los diferentes usos de dicho espacio público.*

2. *Prohíbe especialmente el ofrecimiento, solicitud, la negociación o la aceptación de servicios sexuales y práctica de actividades sexuales retribuidas en el espacio público de la Ciudad de Guadalajara, cuando esta conducta se llevan a cabo en espacios situados a menos de quinientos metros de distancia de zonas residenciales, centros educativos o cualquier otro lugar donde se realice actividad comercial o empresarial alguna"*

<sup>7</sup> Art. 47 de la Ordenanza:

3. *Las conductas recogidas en el artículo 46 apartado 1, tendrán la consideración de leves y se sancionarán con multa de hasta 750 euros, constituyendo infracción grave las tipificadas en el artículo 46 apartado 2, sancionándose con multa de 750,01 a 1.500 euros.*

<sup>8</sup> Art.47 de la Ordenanza:

1. *La Policía Local de Guadalajara o los servicios municipales competentes, en los casos previstos en el art. 46, advertirán a las personas que incumplieran este precepto de que dichas prácticas están prohibidas por la presente Ordenanza. Si estas personas persistieran en su actitud, se procederá al inicio del correspondiente procedimiento administrativo sancionador y a toda aquella actuación que legalmente corresponda derivada de la identificación de dichas personas.*

2. *Si una vez cumplimentado lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado anterior, dichas personas se negaran abandonar el lugar, se tendrá en cuenta esta actitud como agravante para la aplicación de la sanción a aplicar.*

<sup>9</sup> Art. 48 de la Ordenanza:

1. *El Ayuntamiento de Guadalajara, a través de los servicios sociales competentes, prestará información y ayuda a todas aquellas personas que ejerzan el trabajo sexual en la Ciudad y en especial a aquellas que quieran abandonar su ejercicio.*

2. *Los servicios municipales competentes, con el auxilio de los agentes de la autoridad, si es el caso, informarán a todas las personas que ofrecen servicios sexuales retribuidos en espacios públicos, de las dependencias municipales y de los centros de atención institucional o de carácter privado (asociaciones, ONG, etc.) a los que podrán acudir para recibir el apoyo que sea necesario para abandonar estas prácticas.*

**Mapa 1. Lugar del estudio. Ciudad de Guadalajara (Castilla- La Mancha)**

#### 4.6 Variables del estudio.

Con el objeto de poder efectuar el posterior análisis estadístico de las infracciones cometidas en materia de prostitución, se diseñó y estructuró una base de datos, así como una selección de campos, que constituyó un elemento esencial para la consecución de los objetivos marcados para esta investigación.

Los diferentes campos en los que se ha articulado la base de datos son los siguientes: Artículo Infracción; Hecho Denunciado; Edad; Sexo<sup>10</sup>; Hora de la denuncia; Fecha de la Denuncia y Lugar de la Denuncia.

#### 4.7 Limitaciones del estudio

El estudio realizado no está exento de limitaciones. Entre ellas podemos destacar dos: En primer lugar, se trata de datos oficiales del Ayuntamiento de Guadalajara que poseen determinados sesgos en los expedientes estudiados, que no fueron incluidos en este análisis; en segundo lugar, en cuanto al análisis

<sup>10</sup> Para analizar esta variable, he decidido utilizar el término sexo en lugar de género. El motivo de elegir este término reside en que los datos obtenidos de los expedientes de las denuncias interpuestas por parte de la policía local de Guadalajara no expresan ninguna aclaración respecto a la persona infractora. En este sentido, deberíamos tener en cuenta que en este tipo de conductas pueden darse situaciones en las que participen personas transexuales que pudieran ejercer la prostitución y que hubieran sido sancionadas por este motivo.

geográfico, hemos de tener en cuenta que los mapas temáticos se han elaborado sobre la base de los datos oficiales del Ayuntamiento de Guadalajara, tampoco exentos de sesgos en cuanto a la ubicación exacta de los datos espaciales.

## 5. Resultados

Los resultados que se exponen a continuación deben ser valorados teniendo en cuenta las limitaciones propias a la utilización de datos oficiales de la Policía Local, como son las sanciones. Por lo tanto, es necesario completar las conclusiones alcanzadas con estudios que permitan profundizar en la materia. También debemos tener en cuenta dos aspectos fundamentales en este estudio: por un lado, la falta de investigaciones científicas en relación con las sanciones sobre prostitución (Bodelón y Arce, 2018, pp. 80-81) y, por otro, la falta de estudios sobre convivencia y civismo en la ciudad de Guadalajara<sup>11</sup>.

### 5.1 Datos Globales

Se ha consultado un total de 137 sanciones por infracciones recogidas en el artículo 46 de la Ordenanza de Convivencia, que abarcan el período 2008 - 2012, último año este en el que se recogen sanciones en materia de prostitución, lo que supone un

<sup>11</sup> La ciudad de Guadalajara no ha realizado ningún estudio sobre la eficacia de la ordenanza, según ha informado el propio Ayuntamiento de Guadalajara. No existe, por tanto, ninguna referencia que permita ofrecer alguna información adicional al estudio presentado.

7,81 por ciento del total de denuncias interpuestas en aplicación de la ordenanza en ese periodo, y -teniendo en cuenta que se trata de un periodo de 5 años- puede estimarse una media de 27,4 sanciones al año por prostitución. La referida media no se presenta de forma lineal, sino que desde la entrada en vigor existe un crecimiento significativo en los primeros años, con un descenso en el año 2011, y un posterior repunte en el año 2012, hasta no encontrar en el estudio ninguna sanción a partir de esa fecha<sup>12</sup>. Como puede observarse, el año que más sanciones se recogen es 2010, con un total de 73 sanciones, que suponen el 53,28 por ciento del total de sanciones sobre prostitución. En la tabla siguiente podemos observar los datos (tabla 1):

**Tabla 1. Distribución de las sanciones del art. 46 por año.**

Distribución de sanciones por año			
Año	Fr.	%	Población
2008	1	0,72	83188
2009	12	8,75	84078
2010	73	53,28	84806
2011	11	8,02	84832
2012	40	29,19	84439
Total	137	100	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

El número total de sanciones por prostitución en el periodo 2008-2016 supone la cuarta conducta más castigada por la Policía Local de Guadalajara en materia de civismo, por detrás de otras como las relativas al alcohol, ruido o conductas insalubres, p. ej. orinar en la vía pública. En la tabla siguiente podemos observar los datos (tabla 2)<sup>13</sup>:

**Tabla 2. Distribución de sanciones según Tipologías Ordenanza.**

Distribución de las sanciones según Tipología		
Art.	Fr.	%
9	8	0,24
11	2	0,06
12	3	0,09
13	105	3,26
14	3	0,09
16	66	2,05
18	2	0,062
20	27	0,84
21	5	0,15
22	3	0,09
24	23	0,71
25	1	0,03
26	2	0,06
28	172	5,35
29	3	0,09
31	2048	63,72
32	4	0,12
35	28	0,87
36	1	0,031
39	122	3,79
41	2	0,06
42	15	0,46
43	15	0,46
44	390	12,13
46	137	4,26
51	27	0,84
total	3214	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

<sup>12</sup> A partir de 2012 no hay constancia de ninguna sanción por parte de la Policía Local de Guadalajara. Las mismas fuentes oficiales hacen referencia a algunos problemas derivados del ejercicio de la prostitución en otros espacios privados como pisos, a partir de ese año.

<sup>13</sup> Del total de 3.280 denuncias analizadas, un total de 46 expedientes analizados no recogen los datos del género de la persona infractora.

Por lo que se refiere a las consecuencias administrativas, la Ordenanza recoge dos tipos de infracciones, atendiendo a la gravedad de los hechos<sup>14</sup>. El artículo 46.1 contiene el tipo más sancionado por la Policía Local de Guadalajara, con un 63,5 por ciento de las sanciones, que coincide con aquellas conductas menos graves de las infracciones por prostitución. Mientras que la infracción más grave, la del artículo 46.2, supone un 36,5 por ciento del total de sanciones impuestas, como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Tipología de las sanciones artículo 46**

Número de sanciones artículo 46 Ordenanza de Convivencia Guadalajara		
Art.	Fr.	%
46.1	87	63,5
46.2	50	36,5
Total	137	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

### 5.2 Sexo persona infractora

En este apartado analizamos la variable sexo de las personas infractoras, que corrobora la mayoritaria criminalización de las mujeres por parte de la norma. El número de sanciones impuestas a mujeres asciende a 117, que suponen el 85,4 por ciento del total de las recaídas por prostitución, frente a 20 sanciones interpuestas a hombres, que suponen el 14,6 por ciento, a pesar de que la Ordenanza sanciona no sólo el ofrecimiento, sino también la solicitud o la negociación. La muestra se distribuye de la siguiente manera:

**Tabla 4. Sexo persona infractora.**

Número de sanciones según persona infractora		
Sexo	Fr.	%
Mujer	117	85,40
Hombre	20	14,60
Total	137	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

Por otro lado, resulta estadísticamente significativo que el número de sanciones impuestas a mujeres por ejercer la prostitución, suponen la segunda conducta más sancionada del total de infracciones posibles que regula la Ordenanza. El número de sanciones a mujeres por prostitución supone el 14,3 por ciento del total de sanciones impuestas a mujeres por conductas prohibidas en esta Ordenanza, sólo superadas por sanciones por *botellón* (artículo 31). Por el contrario, si tomamos en cuenta como persona infractora por prostitución a los hombres, este proceder supone solo la novena conducta más sancionada del total de sanciones reguladas en la Ordenanza. Sólo hay 46 expedientes sancionadores que no recogen el dato de sexo de la persona infractora, lo que supone un 1,41 por ciento de total de sanciones interpuestas por la ordenanza entre 2008-2016, último año analizado. La muestra se distribuye de la siguiente manera:

<sup>14</sup> Cabe recordar, que la gravedad de los hechos se debe al lugar en que se realiza la actividad. En el caso de realizarse la actividad en espacios situados a menos de quinientos metros de distancia de zonas residenciales, centros educativos o cualquier otro lugar donde se realice actividad comercial o empresarial alguna.

Tabla 5. Distribución sanciones según persona infractora

Distribución sanciones según persona infractora					
art.	Fr. mujer	%	Fr. hombre	%	Fr. total
9	0	0	8	0,33	8
11	0	0	2	0,08	2
12	0	0	3	0,12	3
13	14	1,71	91	3,79	105
14	0	0	3	0,12	3
16	11	1,34	55	2,29	66
18	0	0	2	0,08	2
20	1	0,12	26	1,08	27
21	0	0	5	0,20	5
22	2	0,24	1	0,04	3
24	10	1,22	13	0,54	23
25	0	0	1	0,041	1
26	0	0	2	0,08	2
28	8	0,97	164	6,84	172
29	1	0,12	2	0,08	3
31	513	62,71	1535	64,06	2048
32	2	0,24	2	0,08	4
35	5	0,61	23	0,95	28
36	1	0,12		0	1
39	12	1,46	110	4,59	122
41	0	0	2	0,08	2
42	0	0	15	0,62	15
43	4	0,48	11	0,45	15
44	104	12,71	286	11,93	390
46	117	14,30	20	0,83	137
51	13	1,58	14	0,58	27
Total	818	100%	2396	100%	3214

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

### 5.3 Edad de la persona infractora

Junto a la variable sexo, estudiamos otra de las que guardan una mayor relación con la delincuencia, la edad. Los resultados muestran que en el 83,94 por ciento de las sanciones impuestas se encuentran en una franja de edad entre los 18 y 40 años. La edad media de las personas sancionadas es: mujeres (M: 24,8

años) y hombres (M: 36,9). Dato que corrobora que este tipo de conductas son realizadas, en estos últimos años, de forma más habitual en edades más tempranas (Pardo y Meroño, 2015)<sup>15</sup>. Así, en las denuncias en que

<sup>15</sup> El perfil del cliente ha cambiado en estos últimos años, descendiendo de forma significativa la media de edad. Las causas de ello las podemos encontrar en distintos factores: uno de los cuales es

la infractora es mujer, la franja de edad que más sanciones tiene se encuentra entre los 18 y 21 años, con un 47 por ciento de las denuncias, mientras que si el infractor es hombre, la franja de edad que más sanciones atrae se encuentra entre los 26 y 40 años de edad, lo que supone el 55 por ciento de las denuncias. La muestra se distribuye de la siguiente manera:

**Tabla 6. Número de sanciones según la edad persona infractora.**

Número de sanciones según la edad persona infractora		
Edad	Fr.	%
Entre 17 y 21 años (inclusive)	15	10,94
Entre 18 y 21 años (inclusive)	57	41,60
Entre 26 y 40 años (inclusive)	58	42,33
Entre 41 y 64 años (inclusive)	5	3,64
Mayores de 64 años	1	0,72
N/D(*)	1	0,72
Total	137	10,00

(\*) no contiene información

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

**Tabla 7. Distribución sanciones edad/mujer**

Edad (Número de sanciones mujeres)	Fr.	%
Entre 18 y 21 años (inclusive)	15	12,82
Entre 18 y 21 años (inclusive)	55	47,00
Entre 26 y 40 años (inclusive)	47	40,17
Entre 41 y 64 años (inclusive)	0	-
Mayores de 64 años	0	-
N/D(*)	0	-
Total	117	100,00

(\*) No contiene información

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

la facilidad de acceder a este tipo de servicios a través de las nuevas tecnologías, así como la incorporación y normalización de los clubes de alterne como parte del ocio juvenil. El último informe de la Fiscalía General del Estado advierte de las causas que pueden provocar estas conductas por parte de personas más jóvenes.

**Tabla 8. Distribución sanciones por edad/hombre.**

Edad (Número de sanciones hombres)	Fr.	%
Entre 18 y 21 años (inclusive)	0	-
Entre 18 y 21 años (inclusive)	2	10,00
Entre 26 y 40 años (inclusive)	11	55,00
Entre 41 y 64 años (inclusive)	5	25,00
Mayores de 64 años	1	5,00
N/D(*)	1	5,00
Total	20	100,00

(\*) No contiene información

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

#### 5.4 Análisis espacio - temporal de las sanciones por prostitución

En la actualidad, el lugar juega un papel fundamental en el estudio de la criminalidad (Burgess, 1925; Harries, 1999; Quetelet, 1842; Shaw y McKay, 1942). El espacio y la temporalidad se han convertido en dos de los factores más analizados en estos últimos años por la criminología, gracias sobre todo a la aparición de *software* avanzado para el análisis del delito, y al uso de nuevos sistemas de información geográfica, que permiten un análisis más profundo y preciso del delito como Argis, QGIS o CrimeStat, herramientas que han contribuido al nacimiento de disciplinas como la Criminología Ambiental (Vozmediano y San Juan, 2010, ).

A continuación, se exponen los resultados del análisis espacio - temporal de las sanciones por prostitución en Guadalajara. En primer lugar, se realizará un análisis de la distribución geográfica de todas las sanciones impuestas por la policía local de Guadalajara entre 2008 y 2012. En segundo lugar, se efectuará un análisis temporal de todas las sanciones por prostitución.

##### 5.4.1 Lugar de las sanciones

Como se ha expuesto al inicio de este trabajo, el estudio fue llevado a cabo en la ciudad de Guadalajara. El municipio se distribuye geográficamente en 5 distritos. Los distritos con mayores sanciones por prostitución son los 3 y 5 (Mapa 2). Ambos distritos totalizan 121 sanciones, lo que supone el 88,32 por ciento de las infracciones por prostitución en el período estudiado. Únicamente el

distrito 4 no recoge sanciones por prostitución. La muestra se distribuye de la siguiente manera:

**Tabla 9. Distribución de las sanciones por distrito.**

Lugar de las sanciones		
Distrito	Nº	%
1	11	8,03
2	5	3,65
3	82	59,85
4	0	-
5	39	28,47
Total	137	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

**Tabla 10. Distribución de las sanciones por calles<sup>16</sup>**

Lugar de la infracción	Fr.	%
Antonio Buero Vallejo (CL) - Escritores	1	0,73
Antonio Núñez Sierra (CL) - Sanz Vázquez	1	0,73
Capitán Luis Pizaño (CL) - Casco Histórico	1	0,73
Carretera de Fontanar (CL) - Polígono Henares	10	7,30
Carretera de Marchamalo (CL) - Polígono Henares	8	5,8
Carreterilla () - Iriepal	2	1,46
Chorron (CL) - Concordia, Fuerte San Francisco, Ferial	1	0,73
Constitucion (CL) - Balconcillo	1	0,73
Francia (AV) - Muñeca, Lomas	18	13,14
Francisco Arítio (CL) - Rio Henares	1	0,73
Guadalajara-Jalisco (CL) - Polígono Henares	4	2,92
Hermanos Fernández Galiano (CL) - Rambla	2	1,46
Independencia (CL) - Escritores	2	1,46
Iriepal (CM) - Guadalajara diseminados	2	1,46
Isabela (CL) - Manantiales	1	0,73
Jaraba (CL) - Manantiales	2	1,46
Juan de Austria (CL) - Polígono Henares	13	9,49
Norte (RDA) - Cañas	2	1,46
Nuevo Alamin (UR) - Alamin, Bejanque	1	0,73
Soledad (PO) - Iriepal	1	0,73
Vado, El (AV) - Aguas Vivas	1	0,73
Valles, Los (GL) - Muñeca, Lomas	61	44,53
Virgen de la Salceda (CL) - Valles	1	0,73
Total	137	100,0

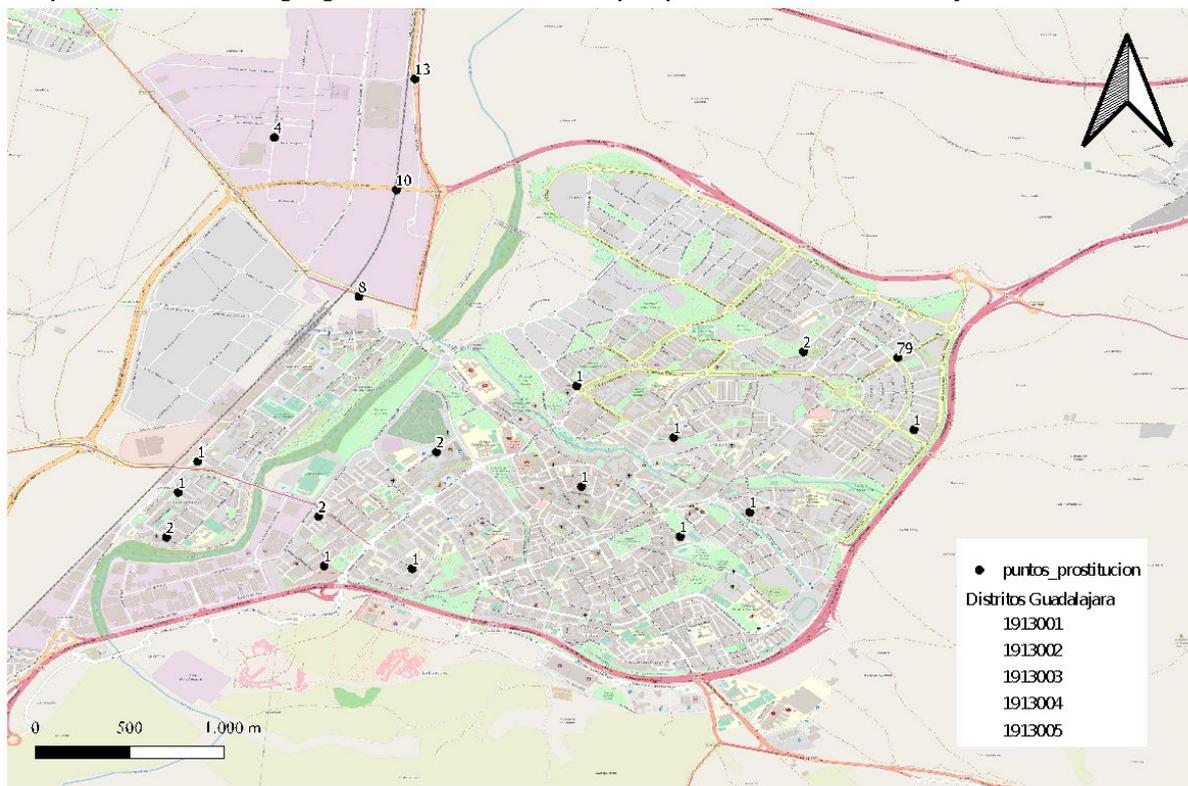
Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

Atendiendo a la localización geográfica de las sanciones, se puede comprobar que las sanciones tienden a agruparse en dos zonas concretamente (distritos 3 y 5), mientras que el resto de sanciones no presentan ningún patrón aparente. El primer patrón espacial analizado (zona 1) es el distrito 5 (Mapa. 3). En relación con el espacio, las sanciones se concentran mayoritariamente en zonas industriales, zonas en que se concentran fabricas o empresas de la ciudad de Guadalajara, que se encuentra dentro del conocido como corredor del Henares<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> (AV) Avenida; (CL) Calle; (CM) Carretera; (GL) Glorieta; (RDA) Ronda; (UR) Urbanización; (PO) Polígono.

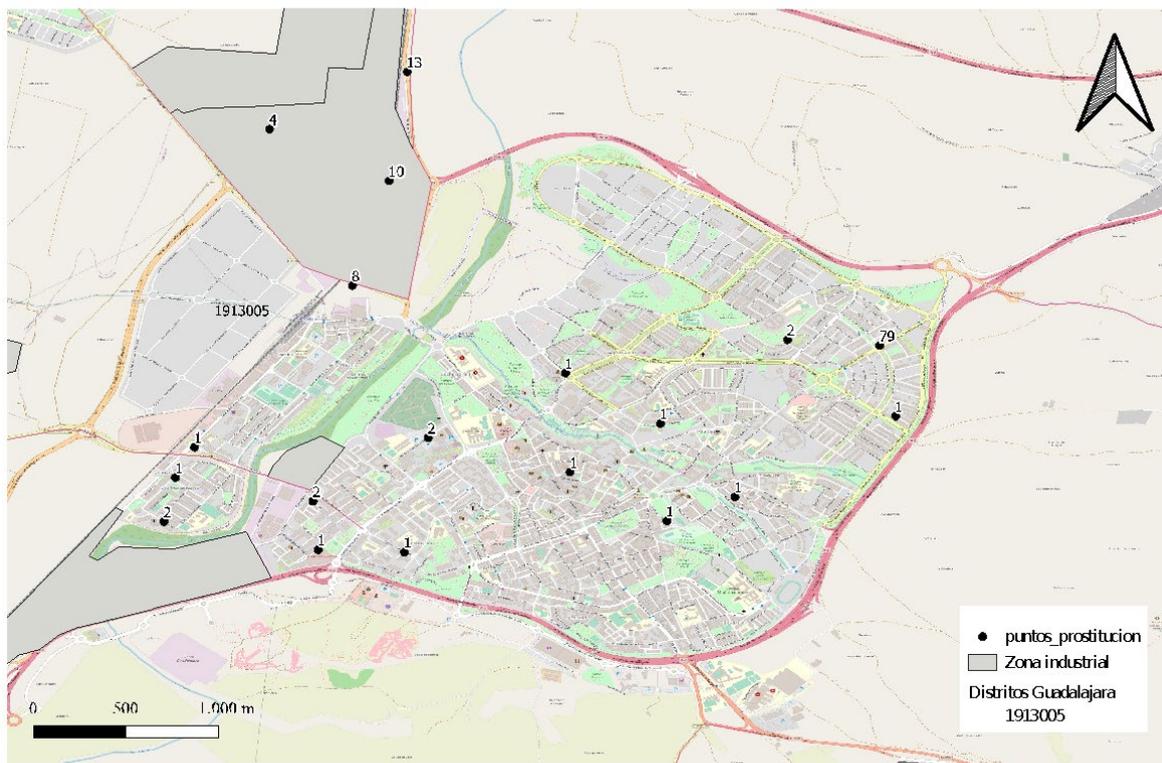
<sup>17</sup> El *Corredor del Henares* es uno de los principales centros de distribución de España y Sur de Europa. Sobre el Corredor del Henares: Anuario Económico de Guadalajara 2018. El periódico de la provincia La Nueva Alcarria.

Mapa 2. Distribución geográfica de las sanciones por prostitución en Guadalajara



Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la policía local de Guadalajara.

Mapa 3. Distribución geográfica de las sanciones por prostitución en Guadalajara (ZONA 1)



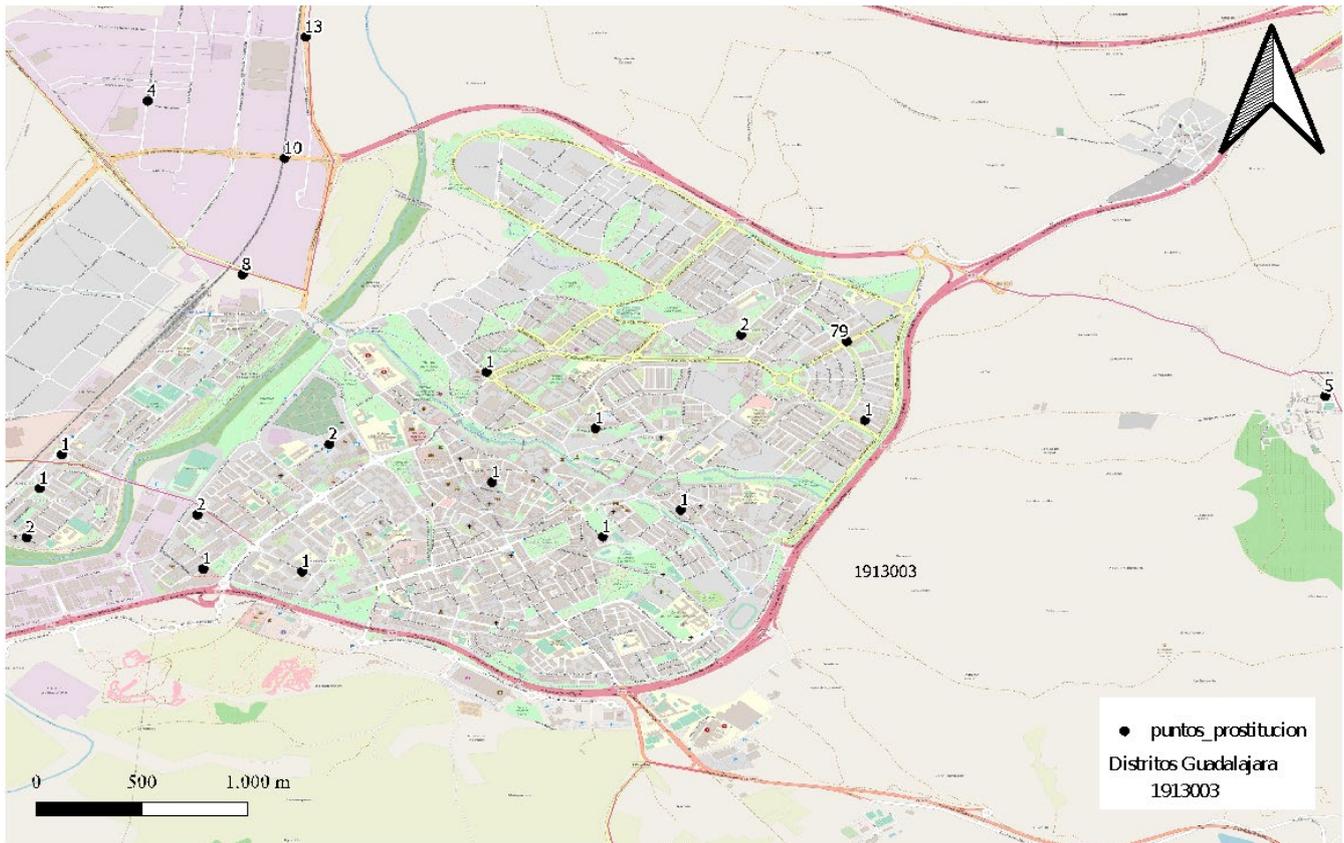
Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la policía local de Guadalajara.

La segunda zona de concentración, la 2, corresponde al distrito 3 (Mapa 4). En este caso, se trata de una zona alejada de la población, próxima a las vías de comunicación que unen la zona industrial de la ciudad de Guadalajara y las vías de comunicación importantes

de la ciudad; una zona de paso para vehículos que se dirigen a Madrid o Barcelona.

En definitiva, cabe comprobar en los mapas que se trata de dos zonas alejadas de la población o próximas a polígonos.

Mapa 4. Distribución geográfica de las sanciones por prostitución en Guadalajara (ZONA 2)



Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la policía local de Guadalajara.

#### 5.4.2 Temporalidad de las sanciones

En este apartado se recoge la temporalidad de las sanciones. Los meses en que más denuncias se recogen son los de enero, febrero, abril, mayo o noviembre, mientras que en los que menos, los de junio, julio, agosto, septiembre o diciembre.

Atendiendo al apartado anterior (ubicación de las infracciones), podemos suponer que los meses en que se producen mayores infracciones coinciden con las épocas de mayor actividad laboral en los distritos 3 y 5. La distribución de los datos se ha producido de la siguiente manera:

**Tabla 11. Distribución de las sanciones por meses.**

Distribución de sanciones por meses	Total	137	100
	Diciembre	2	1,45
	Noviembre	15	10,94
	Octubre	12	8,75
	Septiembre	2	1,45
	Agosto	4	2,91
	Julio	2	1,45
	Junio	7	5,10
	Mayo	25	18,24
	Abril	33	24,08
	Marzo	10	7,29
	Febrero	15	10,94
	Enero	10	7,29
	Fr	%	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara.

Con respecto a días de la semana, los datos muestran que no existen diferencias significativas en los días que más sanciones ha interpuesto la Policía Local de Guadalajara. Existe cierta homogeneidad en los distintos días, salvo los jueves, que recogen el doble

sanciones que el resto de días. La distribución de los datos se ha producido de la siguiente manera:

**Tabla 12. Distribución de las sanciones por día de la semana.**

Distribución sanciones por día de la semana		
Día de la semana	Fr.	%
Lunes	22	16,05%
Martes	16	11,67%
Miércoles	16	11,67%
<b>Jueves</b>	<b>31</b>	<b>22,62%</b>
Viernes	18	13,13%
Sábado	16	11,67%
Domingo	18	13,13%
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>100,00</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara

#### 5.4.3 Frecuencia de las sanciones

En este apartado se recogen las horas en las que se interpusieron las denuncias por prostitución (Tabla 12). Estos datos confirman que mayoritariamente las denuncias que se interpusieron se producen en una

franja horaria entre las 18:00 a 22:00 horas. La distribución de los datos que aparece en la siguiente tabla, se puede indicar que las horas en las que se producen las infracciones coinciden con el horario de cierre habitual de las empresas. El horario en el que se imponen más sanciones abarca entre las 18:00 y 22:00

horas (72,99 por ciento). Si de una forma mayoritaria las denuncias se producen en zonas industriales o polígonos de la ciudad, puede existir correlación entre ambas variables.

**Tabla 13. Hora de la sanción**

Distribución sanciones por horas		
Hora	Fr.	%
Mañana 08:00 a 14:00	3	2,18
Mediodía 14:01 a 18:00	3	2,18
Tarde 18:01 a 22:00	100	72,99
Noche 22:01 a 7:59	31	22,62
Total	137	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Policía Local de Guadalajara

## 6 Discusión y conclusiones

A pesar de que el estudio puede ofrecer más resultados de los que recoge este trabajo, a continuación se exponen algunas de las conclusiones alcanzadas del análisis:

En líneas generales, cabe destacar que los cambios normativos en estos últimos años muestran que nos encontramos inmersos en un Estado más securitario (Diez, 2007, pp. 129 - 176). Un Estado que, bajo un concepto de seguridad cada vez más amplio, ha endurecido las sanciones administrativas en materia de civismo, lo que afecta directamente a la prostitución (Bodelón y Arce, 2018, pp.71-89; Villacampa y Torres, 2013). Este aumento de la seguridad vinculada al incivismo ha provocado incluso que los derechos fundamentales de las prostitutas queden en entredicho (Arella, Fernández, Nicolás y Vartabedian, 2006).

Con respecto al estudio de la ordenanza de convivencia, la conclusión principal que podemos extraer es la de la criminalización que este enfoque supone para las mujeres. Con ello, nos encontramos con la realidad de que con las ordenanzas municipales en las que se prevén sanciones relativas a la prostitución, mayoritariamente las mismas van dirigidas a las propias prostitutas y no a los clientes. Esta situación ahonda aún más en la estigmatización de las mujeres, su indefensión y la aplicación desproporcionada de sanciones (Pérez, 2015, pp. 53-76; Serrano, 2019, p. 63). Según los datos observados, no es sólo que las sanciones previstas para la prostitución recaigan esencialmente sobre las mujeres, sino que este tipo de infracción llega a ser la más habitual en el caso de las mujeres en el ámbito municipal (excepción hecha del primer rango de edad, en el que hemos visto

que era el *botellón*). Puede afirmarse que el efecto principal de este tipo de Ordenanzas de “tolerancia cero” es criminalizar a las mujeres que ejercen la prostitución, acabando con el problema de convivencia e inseguridad que provocan estas conductas en los espacios públicos.

La realidad es que se terminan sucediendo las multas que, al acumularse, les imposibilitan cualquier gestión ante la Administración y perjudica especialmente a las mujeres víctimas de trata, que tienen que sumar el importe de las multas a la eterna deuda que le reclaman sus proxenetas (Barcons, 2018, pp. 101-104). Este tipo de sanciones criminaliza a las prostitutas, ya sea en situación directa de trata o no, mientras que los clientes no reciben sanciones por la conducta descrita, según los datos observados. Estas sanciones contribuyen a precarizar aún más el ejercicio de la prostitución para las mujeres y, por tanto, de sus condiciones de vida y seguridad.

En ningún caso las sanciones ayudan a las mujeres a cambiar su situación vital ni a encontrar garantizado su derecho fundamental a tener unas condiciones de vida dignas.

Desde una perspectiva criminológica, los datos obtenidos en el estudio de la Ordenanza de convivencia de Guadalajara muestran algunos resultados destacados:

En cuanto a la variable sexo, el hecho que las sanciones por conductas recogidas en el artículo 46, no estuvieran recayendo sobre los hombres, supone una excepción a los estudios criminológicos que comparan las conductas delictivas entre ambos sexos (Serrano, 2014, pp.235-266). Igualmente, tesis como la teoría de la caballerosidad (Pollack, 1961) no tendría sentido en este tipo de conductas, dado que son las mujeres las que mayoritariamente son sancionadas. Tal vez, el mayor número de sanciones a las mujeres podría estar relacionado con un mayor control social (formal e informal) sobre las mujeres, por el hecho de no cumplir con los roles tradicionales que deberían desempeñar dentro de la sociedad y que se corresponden con la mujer madre y esposa (Larrauri, 1994).

Con respecto al estudio espacial, la consecuencia observada en el estudio de las sanciones derivadas de las ordenanzas municipales no es una reducción de los casos, sino un cambio en el espacio, en tanto que éstas sólo afectan a la prostitución ejercida en la vía pública<sup>18</sup>. La puesta en marcha de estas normas ha

<sup>18</sup> Como se recoge en este estudio, a partir del año 2012 no se interponen más sanciones del art. 46 de la Ordenanza de convivencia de Guadalajara. Sin embargo, según datos de la policía local de

supuesto para las prostitutas la necesidad de buscar espacios privados en que ejercer su labor, generando peleas, violaciones, agresiones sexuales o extorsiones por parte de mafias en algunos casos (Barcons, op. cit. ; Iglesias-Lucia, 2018).

Por ello, las verdaderas consecuencias observables de las sanciones municipales son el traslado del consumo de prostitución de las calles a lugares no públicos, especialmente en los últimos tiempos a viviendas. Este traslado perjudica la situación de las mujeres en tanto se dificulta el acceso de las mujeres a redes y ONG de apoyo y asistencia, horarios ilimitados, control absoluto por parte de proxenetas, hacinamiento y condiciones antihigiénicas. Además, desde el punto de vista del objetivo municipal de la convivencia ciudadana, lo que en definitiva se consigue es un traslado del conflicto vecinal de las calles a los edificios en los que radican los citados pisos.

Con todo ello se observa cómo el objetivo y resultado de las ordenanzas municipales ha sido evitar la visibilidad de la prostitución en las calles, sin tener en cuenta el sesgo de género de las infracciones ni los derechos de las mujeres. El argumento de sostenimiento de las ordenanzas como de "tolerancia cero" frente a las infracciones han resultado serlo hacia los derechos y las condiciones de vida de las mujeres.

Continuando con la geolocalización de las sanciones, cabe destacar que mayoritariamente las infracciones se cometen en lugares oscuros, poco transitados y escasamente iluminados, alejados de las zonas pobladas. Se trata de zonas peligrosas para ejercer este tipo de actividad, en la medida en que se exponen - tanto las personas que ejercen la prostitución como quienes la demandan- a hechos delictivos como robos o agresiones. Los datos corroboran que se trata de zonas que permiten mayores oportunidades para

evitar las sanciones, por la falta de vigilancia (Felson y Clarke, 1998, Serrano, 2009).

En este sentido, un dato significativo es la baja tasa de sanciones en los meses de verano y en Navidad. Se trata de épocas del año en las que entendemos que mayoritariamente las personas se marchan de vacaciones o se desplazan a otros lugares a pasar las fiestas de Navidad, lo que puede incidir en una menor presencia de observadores y clientes.

En cuanto al marco temporal, las sanciones aumentan de manera significativa en el año 2010. Es importante destacar que durante el año 2010 se producen dos acontecimientos significativos que debemos tener en cuenta en el análisis de las sanciones. Por un lado, la aprobación de medidas reeducadoras de trabajos en beneficio a la comunidad, lo que pudo provocar un mayor control por parte de la Policía Local de Guadalajara de las conductas prohibidas reguladas en esta Ordenanza, incluida las que se hacen referencia en esta investigación. Por otro, el acuerdo del Ayuntamiento de Guadalajara con GUADA ACOGE para ayudar a las personas que ejercen la prostitución, buscándoles alternativas si quieren abandonar dicha actividad, lo que también pudo provocar un mayor control por parte de la Policía Local de Guadalajara de estas conductas<sup>19</sup>.

Para concluir, hay que destacar que ciertos estudios y grupos de investigación proponen nuevas formas de regular esta cuestión<sup>20</sup>. Así, a modo de ejemplo, se puede observar el cambio de tendencia que se está desarrollando precisamente en el municipio en el que se iniciaron las Ordenanzas que hemos venido comentando: el Ayuntamiento de Barcelona. En este

---

Guadalajara, a partir del año 2012 se han registrado llamadas telefónicas a la Jefatura de la Policía Local informando sobre el ejercicio de la prostitución en viviendas privadas. Además, el Cuerpo Nacional de Policía de Guadalajara informó de una decena de actuaciones en viviendas privadas por asuntos relacionados con la prostitución, después del año 2012. Por otro lado, el informe anual del Ministerio del Interior, en el año 2017 recogía 7 sanciones del art.37.5 de la Ley 4/2015, que sanciona la realización o incitación a la realización de actos que atenten contra la libertad e indemnidad sexual, o ejecutar actos de exhibición obscena, cuando no constituya infracción penal, entre los años 2016 y 2017 en la provincia de Guadalajara. Por último, según datos oficiales del Ministerio del Interior, entre los años 2015 a 2018, en la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha, se ha interpuesto 39 sanciones del artículo 37.5 de la Ley 4/2015. Todos estos datos muestran que debemos tener en cuenta la posibilidad de un desplazamiento de estas conductas a otros espacios físicos. En todo caso, estos datos deben ser analizados con cierta prudencia, pues resulta fundamental un análisis con mayor profundidad de estos datos estadísticos.

---

<sup>19</sup> El Convenio fue firmado en el año 2010, y recogen varias situaciones: Sustitución de la sanción por trabajos en beneficio a la comunidad en la Asociación Guada Acoge conforme a los Programas de atención psicológica, laboral, formativa, social, terapias de grupo, que serán de carácter obligatorio, con la finalidad de ofrecer otras alternativas al ejercicio de la prostitución y conseguir una adecuada inserción social. En el caso que la mujer sancionada quisiera abandonar el ejercicio de la prostitución, la Policía Local llamará a la Asociación Guada Acoge y hablarán con la mujer para hacer su ingreso en una casa de acogida Mujeres Víctimas de Trata y Explotación Sexual, que la Asociación Guada Acoge tiene en la Capital. En caso de que esta mujer manifiesta su deseo de presentar denuncia por estos hechos, será acompañada por miembros de la Policía Local hasta Dependencias del Cuerpo Nacional de Policía a este fin. En caso contrario, desde la Policía Local se informará como es preceptivo ante la posible comisión de un hecho delictivo, a la Autoridad Judicial.

<sup>20</sup> Por ejemplo, desde el Grupo de Investigación Antígona de la UAB a través del proyecto I + D + i "El desarrollo de los derechos fundamentales en las Ordenanzas municipales: límites y vulneraciones de Derechos desde la perspectiva de género (DEROGE)".

sentido, han cesado las sanciones a las prostitutas en aplicación de la Ordenanza y se está trabajando en una modificación de esta que reconozca y trate de garantizar derechos para las mujeres.

Los datos aportados en este estudio y por trabajos llevados a cabo por el grupo de investigación de Antígona de la Universidad Autónoma de Barcelona advierten que ninguno de ellos consigue acabar con la situación y en la mayoría de ellos ni siquiera se observa una mejora de las condiciones de vida de las mujeres<sup>21</sup>. Si efectivamente se persigue el objetivo de eliminar la prostitución, el camino debe desplazarse de las sanciones a las políticas públicas. Políticas públicas que garanticen los derechos de las mujeres (Heim, 2011, pp. 234-251), por un lado, y políticas públicas dirigidas a la educación en igualdad, por otro, son imprescindibles para abordar el problema. Este elemento resulta fundamental si entendemos la prostitución como una muestra extrema de la dominación patriarcal imperante en la sociedad: mientras el patriarcado siga dominando nuestras sociedades, seguirá existiendo prostitución. Hasta que eso deje de ocurrir, hemos de plantearnos como sociedad si pensamos seguir dando la espalda a las mujeres o intentamos incidir en sus condiciones de vida, no empeorándolas ni criminalizándolas, como primer paso necesario (De Miguel, 2015, Gimeno, 2012, Pardo y Meroño, 2015).

Como bien se ha dicho, si se parte de la consideración de la prostitución como una relación de dominación machista.

## Bibliografía

- Alea, V. (2014). *Guía para el análisis estadístico con R Commander*, Publicacions i Edicions de la Universidad de Barcelona.
- ArcGis. Recuperado de: <https://www.esri.es/es-es/home>.
- Arella, C., Fernández, C., Nicolás, G. y Vartabedian, J. (2006). *Una aproximación a la vulneración de los derechos humanos de las trabajadoras sexuales de la ciudad de Barcelona*. Universidad de Barcelona. Observatori del Sistema Penal i els drets humans.
- Ayuntamiento de Guadalajara. (2009). *Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Guadalajara*. Publicado en el BOP de Guadalajara nº 156 del 30 de diciembre de 2009. Guadalajara. Diputación de Guadalajara.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2005). *Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona*. Publicado en el BOP de Barcelona nº 20 de 24 de enero de 2006. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- Barcons, M. (2018). Ordenanzas municipales; entre la regulación y la sanción de la prostitución en España. *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 15, pp. 101-104.
- Bodelón, E. y Arce, P. (2018). La reglamentación de la prostitución en los Ayuntamientos: Una técnica ficticia de seguridad ciudadana. *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 15, pp. 71-89.
- Brufao, P. (2008). Prostitución y Políticas Públicas: Entre la reglamentación, la legalización y la abolición», *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*.
- Burgess, E.W. (1925). *The City*. University of Chicago Press.
- Cartociudad. Recuperado en: <http://www.cartociudad.es/visor/>.
- De Miguel, A. (2015). *Neoliberalismo sexual. El mito de la libre elección*, Cátedra, Madrid.
- Díez, J. L. (2004). El nuevo modelo de seguridad ciudadana, *Jueces para la Democracia*, núm. 49, marzo, pp. 25 - 42.
- Eck, J. (2005). *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Felson, M y Clarke, R.V (1998). *Opportunity makes the thief: Practical theory for crime prevention*, (Vol. 98). Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate.
- Fernández, C., Silvera, H., Rodríguez, G. y Rivera, I. (eds.) (2010). *Contornos bélicos del Estado securitario. Control de la vida y procesos de exclusión social*, Anthropos Ed., Barcelona.
- Fernández E., Vázquez, D. y Belmonte, M. (2013). *Los puntos calientes de la delincuencia. Un análisis de la distribución espacial del fenómeno delictivo en la Ciudad de Albacete*. Instituto de Criminología de Castilla - La Mancha. Universidad de Albacete.
- Fragoso, L.: «Las herramientas TIG en la Criminología Ambiental», comunicación presentada en el XVIII Congreso Nacional TIG, Universidad de Valencia, 22 de junio de 2018.
- Iglesias - Lucía, M (2018). Prostitución y Ordenanzas Cívicas: de regular "sin" a regular "con", *Revista Crítica Penal y Poder*, nº15.
- INE. Instituto Nacional de Estadística. Recuperado de:
- Garland, D. (2005). *The Culture of Control*, Oxford, University Press, 2001. Traducción al castellano, *La Cultura del Control*, Gedisa.
- Gimeno, B. (2012). *La prostitución. Aportaciones para un debate abierto*, Editorial Bellaterra, Barcelona, 2012.
- Grup Antígona. Recuperado de: [https://antigona.uab.cat/?page\\_id=25813&lang=es](https://antigona.uab.cat/?page_id=25813&lang=es).
- Harries, K. (1999). *Mapping Crime: Principle and Practice*. Washington DC: U.S. Department of Justice, Office Programs.

<sup>21</sup> Como hemos indicado con anterioridad, existe un desplazamiento a otros espacios, pero no ha desaparecido. El desplazamiento de esta actividad a viviendas o clubs de alterne que provoca en realidad una mayor indefensión de las personas que ejercen la prostitución.

- Heim, D. (2011). Prostitución y Derechos Humanos. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 23, pp. 234-251.
- Larrauri, E (2007). Ayuntamientos de izquierdas y control del delito, *InDret*, 3/2007, pp. 1 - 23.
- Laurenzo, P. (2019) Mujeres en el abismo: Delincuencia femenina en contextos de violencia o exclusión». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 21 - 21.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora Bases de Régimen Local. Publicado en el D.O.E. nº 80 de 3 de abril de 1985. Madrid.
- Ley 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Pública Publicado en el DOE nº 77 de 31 de marzo de 2015.
- Quetelet, M.A. (1842). *A treatise on Man*. Edimburgo Chambers.
- Medina, J.J. (2013). Prevención del delito y Seguridad Ciudadana, editorial Edisofer, Madrid.
- Medina, J.J (2010). Políticas de Seguridad Pública en el contexto urbano y prevención comunitaria, *Revista Electrónica de Derecho Penal y Criminología*, pp. 27-31.
- Oriana. Recuperado de: <https://www.kovcomp.co.uk/oriana/>.
- Pérez, J.L. (2020). *Introducción a los datos circulares*. Universidad de Extremadura, 2020.
- Pardo, E. y Meroño, M. (2015). *Estudio cualitativo sobre clientes de la prostitución*, Fundació àmbit prevenció, Barcelona.
- Pérez, C. (2015). Regulación del espacio público: impacto de las ordenanzas municipales en el ejercicio de la prostitución desde la voz de las trabajadoras del sexo», *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 22, pp. 53-76.
- Pisarello, G. y Asens, J. (2011). *No hay Derecho(s) La ilegalidad del poder en los tiempos de crisis* Icaria Editorial, Barcelona, 2011, pp. 93-113.
- Pollack, O. (1961). *The criminality of women*. A.S. Barnes, New York.
- R-commander. Recuperado de: <https://www.rcommander.com>.
- Serrano, A. (2009). *Oportunidad y Delito: Una metateoría sobre la motivación y oportunidad como descriptores de los delitos como eventos*. Dykinson. Madrid.
- Serrano, M.D. (2014). *El rol de la criminología para la seguridad en la sociedad contemporánea*. Dykinson. Madrid, pp. 235 - 266.
- Shaw, C. R. & McKay, H. D. (1942). *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. University of Chicago Press.
- STC 132/2001, de 8 de junio.
- Villacampa, C. (2012). Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados». *UNED. Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, 7, pp. 81-142.
- Villacampa, C. y Torres, N. (2013). Políticas Criminalizadoras de la Prostitución Española. Efectos sobre las trabajadoras sexuales. *Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología*, 15-06.
- Villacampa, C. (2017). *Política Criminal Internacional. Tráfico de Drogas, Trata de Seres Humanos y Prostitución*. Editorial UOC, Barcelona, pp. 80-103.
- Vozmediano L.; San Juan, C. (2010). *Criminología Ambiental: Ecología del Delito y de la Seguridad*. Editorial UOC.