

RAÍCES HISTÓRICAS DE LA TUTELA A LA INFANCIA EN EL ORDEN JURÍDICO ESPAÑOL: 1873-1925*

HISTORICAL ROOTS OF CHILD PROTECTION IN THE SPANISH LEGAL SYSTEM: 1873–1925

Rev. Boliv. de Derecho N° 42, julio 2026, ISSN: 2070-8157, pp. 54-81

* Estudio realizado en el marco de las actividades de los siguientes Grupos de Investigación de los que el autor forma parte. i) Grupo de Investigación Consolidado ULE “Derecho Europeo, Historia Jurídica y Organizaciones sociales” —EUROHIST.org-; ii) Grupo de Investigación Reconocido de la Universidad Isabel I “Tecnologías digitales aplicadas a las Ciencias Jurídicas y Económicas” en la línea “Nuevas Tecnologías aplicadas a las relaciones laborales”. Además, está ejecutado en el marco de una estancia de investigación en la Universidade Lusófona bajo la tutorización del Prof. Dr. José De Faria Costa.

Quisiera dejar constancia de mi profundo agradecimiento al Prof. Dr. Dr. Fernando De Arvizu, Catedrático Emérito de Historia del Derecho y de las Instituciones, por sus valiosas orientaciones, precisiones y sugerencias que han contribuido de manera decisiva al desarrollo de esta investigación. Con todo, los planteamientos valorativos aquí sostenidos son de exclusiva responsabilidad del autor.

Pablo CARRIZO
AGUADO

ARTÍCULO RECIBIDO: 23 de junio de 2026
ARTÍCULO APROBADO: 30 de junio de 2026

RESUMEN: Este estudio de investigación aborda las primigenias normas del legislador español en materia de menores, esencialmente desde la perspectiva sociolaboral -abuso sin límites en la libertad de contratación, exceso de la oferta de trabajadores a causa del éxodo rural a la ciudad, condiciones de la jornada de trabajo, seguridad y salubridad, entre otras- y civil -centrada fundamentalmente en los supuestos de abuso en el ejercicio de la patria potestad-. El principal hito en la franja temporal examinada, dominada por una crisis económica, social y política, estriba en el plano jurisdiccional con la creación del Tribunal para Niños cuya misión queda subsumida en la protección, corrección y reeducación de menores en situación de suma fragilidad -pobreza, mendicidad, delincuencia...- sustituyendo la respuesta represiva propia del Derecho penal ordinario por una intervención de naturaleza protectora y correctora a fin de procurar su inclusión en la sociedad a través de medidas tutelares protectoras más que punitivas, orientadas a su reintegración para evitar su contacto con los establecimientos penitenciarios.

PALABRAS CLAVE: Menores sujetos a protección; condiciones del marco laboral infantil; responsabilidad parental; autoridades inspectoras competentes; Tribunal para Niños.

ABSTRACT: *This research study examines the early legislation enacted by the Spanish legislature regarding minors, primarily from a socio-labour perspective – including unchecked abuse of the freedom to contract, an oversupply of workers due to rural-to-urban migration, working conditions, and health and safety, amongst others – and from a civil law perspective – primarily the issue of the abuse of parental authority. The main milestone in the period under review, dominated by an economic, social and political crisis, lies in the judicial sphere with the establishment of the Children's Court, whose mission is centred on the protection, correction and re-education of minors in situations of extreme vulnerability – poverty, begging, delinquency... – replacing the repressive response typical of ordinary criminal law with an intervention of a protective and corrective nature, with the aim of securing their inclusion in society through protective rather than punitive guardianship measures, geared towards their reintegration to prevent their contact with prisons.*

KEY WORDS: *Children in need of protection; conditions in the child labour sector; parental responsibility; competent supervisory authorities; the Children's Court.*

SUMARIO: I. PREMISAS INICIALES.- II. LAS INCIPIENTES GARANTÍAS JURÍDICAS PARA EL MENOR TRABAJADOR.- 1. La aparición del movimiento higienista.- 2. La “Ley Benot”: el punto de partida en la regulación del trabajo infantil.- 3. La “Ley Dato”: el cimiento jurídico esencial en la regulación de las condiciones de trabajo de mujeres y niños.- A) *Observación inicial.*- B) *Garantías legales.*- C) *Régimen sancionador.*- III. UNA EXPANSIÓN DE LA ACCIÓN LEGISLATIVA FRENTE A LA INFANCIA VULNERABLE.- 1. Los abusos de la patria potestad.- 2. La infancia mendicante y abandonada: génesis de su tutela penal y asistencial.- 3. La creación de órganos inspectores.- 4. La instauración de tribunales para menores infractores.- A) *Primeras tentativas fallidas.*- B) *Un consenso para la puesta en práctica de los Tribunales para Niños.*- IV. REFLEXIONES DE CIERRE.

I. PREMISAS INICIALES.

A lo largo del siglo XIX, debido a los distintos cambios políticos y agravado por una debilitada economía y a unas pésimas condiciones laborales, la situación de la infancia en España era alarmante, ocasionada principalmente por la falta de higiene, escasa formación, inadecuada alimentación y una deficiente atención sanitaria¹. Al mismo tiempo que se producía una explotación laboral, eran reiterados los casos de abuso sexual, ya fuese dentro o fuera del hogar familiar².

Debido al excedente de mano de obra a consecuencia de la industrialización y sumado a la libertad de trabajo plasmado en el contrato de arrendamiento de servicios característico del sistema liberal, las condiciones laborales de la clase obrera sufrieron un empeoramiento, especialmente las llamadas medias fuerzas, esto es, las mujeres y los niños. Las clases trabajadoras comenzaron a manifestar su desazón ante las órdenes impuestas por el régimen liberal, lo que pasó a denominarse la *cuestión social*³. La réplica a este preocupante y delicado contexto laboral sufrido por los trabajadores, igualmente afectaba a otros ámbitos

1 La gran mayoría de las familias contaban con una maltrecha economía causando un efecto negativo en los niños, a los cuales se les consideraba hombres en pequeño siendo utilizados como mano de obra barata, e incluso, en algunas ocasiones trabajando a cambio de comida. Argumento de CANES GARRIDO, F.: “Álvaro López Núñez (1865-1936) y la protección a la infancia en España”, en AA.VV.: *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del siglo XIX a nuestros días: XV Coloquio de Historia de la Educación, Pamplona-Iruñea, 29, 30 de junio y 1 de julio de 2009* (coord. por M.R. BERRUEZO ALBÉNIZ y S. CONEJERO LÓPEZ), Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2009, p. 43.

2 En muchos casos, las preocupantes condiciones de vida de los niños y niñas obreros les empujaban a ejercer la prostitución. Así lo deja reflejado CASAS DÍAZ, L.: “Virtud y vicio del obrero en la España del siglo XIX”, *luslabor*, núm. 2, 2019, p. 183.

3 El Instituto de Reformas Sociales define este concepto como a “todo lo relativo a las relaciones entre obreros y patronos, a los problemas que las mismas suscitan y a cuantas entrañan un interés público o privado orientado hacia el mejoramiento de las clases trabajadoras”. *Vid al respecto: INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.: Catálogo de documentos y resumen de debates parlamentarios sobre cuestiones sociales*, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1910, p. IV.

• Pablo Carrizo Aguado

Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas, Universidad Isabel I. Correo electrónico: pablo.carrizo.aguado@uii.es.

de la esfera social pudiéndose afirmar que el Derecho del Trabajo comenzaba a emerger.

En consecuencia, el alarmante estado de los niños, en especial aquellos ligados a las clases trabajadoras, despertó el interés de diferentes grupos sociales, a saber: políticos, educadores, médicos e higienistas. Aunque los posicionamientos ideológicos eran dispares, no obsta que estos colectivos materializaran su labor social en dar notoriedad a los problemas de la infancia que la sociedad aún no era sumamente consciente. Además, toda esta inquietud se vio fortalecida por el concepto de familia; ya no solo se veía como un mero instrumento de transmisión de la vida, sino fue más allá, comenzándose a dar una mayor importancia a las relaciones afectivas, a la educación y al futuro de los niños⁴.

II. LAS INCIPIENTES GARANTÍAS JURÍDICAS PARA EL MENOR TRABAJADOR.

I. La aparición del movimiento higienista.

La preocupación por las condiciones laborales comenzó a cobrar interés en el contexto médico, al objeto de mejorar las condiciones higiénico-sanitarias en las que vivía la infancia, con una atención especial a aquellos que sufrían serios problemas en su salud y crecimiento⁵.

A tal efecto, los discursos higienistas abogaban por el postulado basado en que el gobierno era quien debía asumir la responsabilidad de desarrollar las medidas pertinentes para proteger la salud e higiene de la clase obrera. Con el objeto de evitar una población enferma, incluida la infantil, el Estado debía ofrecer unas condiciones óptimas en el trabajo, en concreto, un ambiente salubre, libertad y comodidad en el ejercicio de las profesiones, junto con una buena educación e instrucción. En referencia al trabajador infantil se quería dar a entender que el beneficio inmediato que podía suponer la utilización temprana del menor en el trabajo iba a causar un gran problema en el futuro⁶.

4 Al Estado se le recordó su deber de proporcionar escuelas con unas mínimas condiciones, todo lo contrario a lo que existía en ese momento. Asimismo, se subrayó en la tarea subsidiaria que la sociedad debía desempeñar con las familias que no pudieran brindar a sus hijos una mínima calidad de vida. Aspectos apuntados por RAMAS VARO, M.L.: *La protección legal de la infancia en España. Orígenes y aplicación en Madrid (1900-1914)*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2001, p. 93.

5 A parte de la disciplina médica, la pedagogía o la arquitectura también insistieron en intensificar la mejora de las condiciones de vida y educación de los niños y niñas. Se impulsó la celebración de congresos, reuniones científicas o la emisión de publicaciones científicas y divulgativas con el propósito de alertar a los poderes públicos. En este sentido, vid. GÓMEZ GUTIÉRREZ, J.L.: "Higienismo y educación en España entre los siglos XIX-XX. Enrique Salcedo, aportaciones de higiene infantil y escolar", *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, núm. 41, 2022, pp. 324-325.

6 La instrucción laboral como pieza fundamental en la educación de los menores fue una de las propuestas para tratar de reducir las extensas jornadas laborales que sufrían los menores. Se hacía necesario el cuidado de las diferentes etapas de la infancia con el fin de paliar la elevada mortalidad y el alto índice de criminalidad y pobreza existente. Así lo deja recogido DELGADO PASTOR, D.: "La medicalización de la infancia

Ahora bien, en 1856, a consecuencia de la revolución burguesa surgida dos años antes⁷, y dicho sea de paso, con una enorme agitación de la clase obrera, el médico e higienista D. Pedro Felipe Monlau en su obra *Higiene Industrial*⁸ propuso al Gobierno, aunque con muy poco éxito, una serie de medidas higiénicas en beneficio de los obreros⁹. Respecto de esta contribución, cabe destacar la octava medida bajo la rúbrica “Dictar una ley sobre el trabajo de los niños de ambos sexos en las fábricas”¹⁰, en la cual se demandaba que se fijase una edad mínima obligatoria para la incorporación del menor al mercado laboral, así como una duración máxima de la jornada de trabajo o que el médico inspector supervisara la salud de los menores. Debido a las terribles condiciones laborales de los niños se insertaron términos como “miseria, codicia y explotación homicida” hacia aquellos

como optimización de la fuerza laboral en España. Higienismo, población infantil y biopolítica (1800-1850)”, *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 22, núm. 2, 2022, versión online.

- 7 La situación revolucionaria de 1854 nació como un esfuerzo común en el que los diversos grupos sociales, con intereses específicos cada uno, necesitaban expulsar al Gobierno en el poder. Para la burguesía, la necesidad de regular el beneficio económico y realización de una serie de reformas imprescindibles al desarrollo capitalista. Para el proletariado, la lucha por el derecho de asociación; para la pequeña burguesía, un cúmulo de reformas económicas que matizarán en sus frustrados programas electorales, cfr. DE URQUIJO Y GOITIA, J.R.: *La Revolución de 1854 en Madrid*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas - Instituto de Historia Jerónimo Zurita, Madrid, 1984, p. 7.
- 8 MONLAU, P.F.: *Higiene Industrial ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno a favor de las clases obreras? Memoria que obtuvo el premio de una medalla de oro ofrecido acerca de esta cuestión por la Academia de Medicina y Cirugía de Barcelona en su programa de 2 de enero de 1855*, Imp. y Librería Politécnica de Tomás Gorchs, 1856. Doctrina autorizada afirma que, Monlau es considerado el precursor del movimiento higienista en España. En 1847 publicó “Elementos de higiene pública” donde hacía referencia a que en las salas de clase de las escuelas de instrucción primaria deberán cumplir una serie de mínimos respecto a su disposición, número de alumnos y dimensiones, además de la más severa higiene, vid. GÓMEZ GUTIÉRREZ, J.L.: “Higienismo y educación”, cit., 326-327.
- 9 1.ª Descentralizar las fábricas y talleres. 2.ª Sujetar la construcción de los talleres y de los edificios-fábricas a las condiciones de salubridad convenientes, y mandar inspeccionar los mismos edificios, bajo el punto de vista higiénico, después de contruidos o mientras sirvan para el objeto que fueron contruidos. 3.ª Mandar construir casas-modelos con habitaciones adecuadas para los obreros y sus familias y fomentar la construcción de casas análogas por cuenta de los particulares. 4.ª Construir lavaderos públicos económicos o gratuitos y abrir establecimientos o casas de baños, con iguales condiciones, para las clases obreras. 5.ª Proporcionar la abundancia y baratura de los alimentos y condiciones más necesarias. 6.ª Perseguir sin descanso y castigar severamente las falsificaciones y adulteraciones de los artículos más usuales de comer, beber y arder. 7.ª Vigilar incesantemente las tabernas, bodegones, posadas y demás casas o puestos donde se da de comer o se venden alimentos preparados o bebidas. 8.ª Dictar una ley sobre el trabajo de los niños de ambos sexos en las fábricas. 9.ª Evitar, y en su caso remediar, los accidentes y desgracias que ocasionan a veces las máquinas. 10.ª Evitar la competencia del trabajo de los establecimientos penales y de beneficencia con el trabajo de las fábricas y talleres libres. 11.ª Abrir paseos y jardines de recreo para la clase obrera, en los cuarteles o barrios donde viven por lo común los jornaleros. 12.ª Establecer casas-cunas y salas de asilo para las criaturas de los obreros. 13.ª Establecer escuelas primarias para los niños y las niñas de los obreros. 14.ª Establecer escuelas dominicales para los obreros adultos. 15.ª Mandar componer y distribuir gratis, una cartilla higiénica para uso de los obreros de cada arte o industria. 16.ª Ofrecer y adjudicar premios anuales a los autores de cualquier método o descubrimiento que contribuya a disminuir los peligros o la insalubridad de ciertas artes o industrias. 17.ª Establecer cajas de ahorros en todos los pueblos de alguna importancia fabril o que abundan en población obrera. 18.ª Fomentar y proteger el establecimiento de Sociedades de socorros mutuos. 19.ª Facilitar la asistencia médica gratuita y socorros domiciliarios a las familias obreras. 20.ª Abrir una información general acerca de la situación o de las condiciones físicas y morales de las clases obreras y formar la estadística de la industria fabril en España.
- 10 Monlau recomienda “no admitir ningún niño o niña menor de diez años, y siempre previo reconocimiento y declaración, del Médico inspector del establecimiento, de que el respectivo trabajo no podrá perjudicar á la salud ni al crecimiento o desarrollo del niño. Fijar la duración máxima del trabajo á seis horas diarias para los niños de diez á doce años, y á diez horas para los de doce á diez y seis. Prohibir absolutamente el trabajo de noche. El Médico inspector reconocerá con frecuencia a los niños ocupados en las labores fabriles, y dispondrá la suspensión temporal ó la cesación absoluta del trabajo á aquellos cuyo estado de salud ó cuya constitución lo reclame”. Vid. in extenso, MONLAU, P.F., *Higiene Industrial*, cit.

que se aprovechaban del trabajo infantil haciendo patente que el trabajo fatigoso y desproporcionado, impuesto desde la niñez, es una de las causas más poderosas de enfermedad y de muerte en las clases obreras.

Un aspecto que se tuvo en cuenta fue la utilización de la educación como herramienta previsor y protectora contra los efectos causados por el trabajo¹¹. Para ello, en la decimotercera medida, se instó al Gobierno a crear escuelas primarias para los hijos e hijas menores de los obreros¹². Estas escuelas debían ubicarse próximas al centro de trabajo e incluso se impuso la obligación de crearlas en las fábricas donde hubiera un ingente número de trabajadores infantiles.

Otro de los higienistas precursores de la medicina del trabajo que abogaron por una mejora de las condiciones de salud de los trabajadores, en este caso, en el sector algodonero fue JOAQUIM SALARICH¹³. Su obra *Higiene del Tejedor* constituye una memoria en forma de cartilla que señalaba los diversos medios higiénicos con los que se precavían las fábricas, talleres, obradores, etc., para evitar las enfermedades que acarreaban los materiales utilizados, las máquinas y los instrumentos que se usaban, entre otros¹⁴. Coincidió con Monlau en la duración excesiva del trabajo de los niños y la falta de instrucción. Asimismo, le inquietó el trabajo nocturno, las viviendas insalubres y, los accidentes que ocurrían en los talleres, donde trabajaban “los infelices” -así referidos por el autor a la clase obrera- y recomendó la adopción de medidas capaces de aminorar los efectos de estas causas, que tan rudamente gravitaban sobre esta clase desvalida de la sociedad¹⁵.

- 11 Con el fortalecimiento de las condiciones higiénicas y escolares de la clase obrera se pretendía resolver la llamada cuestión social y el pauperismo. Se entendía que iba a suponer una mejora de la raza humana y, por ende, iba a repercutir positivamente en la economía. Da cuenta de ello VIÑAO FRAGO, A.: “Higiene, salud y educación en su perspectiva histórica”, *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 20, 2000, p. 16.
- 12 Utiliza el concepto de escuelas-gimnasio con el fin de que los niños adquiriesen el posible grado de desarrollo y robustez, su inteligencia las primeras semillas de la instrucción elemental, y su corazón los principios eternos de la moral cristiana.
- 13 En sus investigaciones daba cuenta de los males que azotaban a la clase obrera, en particular, la pereza, el juego o el alcohol, acarreando graves problemas en el orden social. Al mismo tiempo, advertía de las elevadas probabilidades de transmisión entre los trabajadores, vid. SANTOS SACRISTÁN, M.: “Una aproximación a la ley de mendicidad de 1903”, *Revista de la Inquisición. Intolerancia y derechos humanos*, núm. 16, 2012, p. 232.
- 14 Cfr. SALARICH, J.: *Higiene del Tejedor*, Imprenta y librería de Soler Hermanos, 1858. De tal magnitud es esta obra en tanto que fue premiada con medalla de oro y título de socio corresponsal por la Academia de Medicina y Cirugía de Barcelona.
- 15 En un clima de agitación como el existente a finales del siglo XIX, quien más sufría era el más desfavorecido, es decir, la clase obrera. Así pues, el médico Salarich señalaba que, por su condición social, el obrero era un enfermo en potencia. Además, sufría el riesgo de padecer problemas de orden moral, humano, económico y familiar. Por otra parte, el médico apelaba a que los gobiernos tenían la obligación de no olvidarse de las masas obreras. Así queda apuntado por CARRERAS ROCA, M.: “Sobre medicina social e higiene del trabajo (Siglo XIX) comentarios a la Higiene del Tejedor del Dr. D. Joaquín Salarich”, *Medicina & historia: Revista de estudios históricos de las ciencias médicas*, núm. 6, 1971, pp. V-VI.

2. La “Ley Benot”: el punto de partida en la regulación del trabajo infantil.

La primera norma laboral de carácter superior data de 24 de julio de 1873¹⁶, la archiconocida Ley Benot, la cual supuso una fuerte transformación en la sociedad, implicando ello el final del abstencionismo estatal y el comienzo del paternalismo o proteccionismo del Estado¹⁷. Conforme a MARTÍN VALVERDE, la Ley fue muy ambiciosa para la época debido a las materias que regulaba. Su breve articulado gira en torno a tres cuestiones clave. La primera, la limitación de la edad mínima para el acceso al trabajo y la extensión de la jornada laboral; en segundo lugar, el deber de sostenimiento de escuelas de instrucción primaria por parte de determinadas fábricas y, en último término, en materia de seguridad e higiene, requería la contratación de médicos-cirujanos, disponer de un botiquín y el sometimiento a la aprobación de los planos por un jurado mixto para verificar que las industrias cumplieran con las condiciones de seguridad e higiene¹⁸.

Conviene subrayar que esta norma no tenía un carácter genérico, es decir, no estaba destinada a cualquier menor obrero, sino únicamente se aplicaba a aquellos que trabajaban en fábricas, talleres, fundiciones o minas, tal y como establece su art. 1. Sus cuatro primeros preceptos regularon los límites tanto de edad como de duración de la jornada. Con relación al primer elemento cabe destacar que la edad es un dato objetivo al que el Derecho vincula con la posesión de la aptitud necesaria para ejercer actos dotados de eficacia jurídica, específicamente en el Derecho del Trabajo determina el instante en el que se incorpora el sujeto en el mundo de las relaciones laborales, como el momento en el que lo abandona y alcanza la jubilación¹⁹. Así, la Ley Benot prohibió el empleo de niños y niñas menores de diez años en los establecimientos reseñados,

En cuanto a la jornada laboral se fijó un máxima de cinco horas diarias para los niños menores de trece años y para las niñas menores de catorce, sin distinción

- 16 Ley excluyendo a los niños y niñas menores de 10 años del trabajo en fábricas, talleres, fundiciones o minas, y fijando las horas de trabajo en las mismas, *Gaceta de Madrid*, núm. 209, de 28 de julio de 1873, p. 1193. Con otro título consta en el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, apéndice 4º al número 48, 24 de julio de 1873, a saber, Ley decretada y sancionada por las Cortes Constituyentes, regularizando el trabajo de los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros de ambos sexos.
- 17 Esta Ley, como principal manifestación del programa reformista republicano, constituye al mismo tiempo, el principio cardinal de la legislación obrera y, con ella, de nuestro Derecho del Trabajo. Cfr. PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “La contribución de la OIT a la construcción normativa del Derecho del Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 147, 2020, p. 147.
- 18 Esta norma contempló diferentes aspectos normativos que se tratarían en sucesivas normas del ordenamiento jurídico laboral, tales como, la limitación de edad para el acceso al trabajo, la extensión de la jornada laboral o la regulación del trabajo nocturno. Interesante punto de vista de MARTÍN VALVERDE, A.: “Estudio Preliminar. La Formación del Derecho del Trabajo en España”, en AA.VV.: *La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. LII.
- 19 En el ámbito del Derecho Civil, la edad determina la configuración de dos estados civiles, el de menor y mayor de edad; en materia penal identifica quienes pueden ser objeto de imputación de un delito y quienes no poseen imputabilidad en sentido estricto por carecer del suficiente grado de discernimiento y voluntad. Interesante idea apuntada por LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, Mergablum, Sevilla, 2000, p. 21

de la época del año. No obstante, se amplió el límite de jornada a ocho horas para los jóvenes varones de trece a quince años y para las jóvenes de catorce a diecisiete. En último término, se prohibió el trabajo nocturno para los menores de quince años y para las menores de diecisiete en establecimientos que empleasen motores hidráulicos o de vapor, considerándose horario nocturno aquel a partir de las ocho y media de la tarde.

En definitiva, este texto legal se inscribió dentro de las tendencias legislativas europeas de la época, caracterizadas por un creciente intervencionismo estatal en regular las condiciones laborales de los colectivos más vulnerables. A ello se sumó su contenido, al prohibir el trabajo nocturno de los menores y evidenciar una especial atención y preocupación por la educación de estos²⁰.

3. La “Ley Dato”: el cimiento jurídico esencial en la regulación de las condiciones de trabajo de mujeres y niños.

A) Observación inicial.

La Ley de 13 de marzo de 1900²¹, impulsada por EDUARDO DATO²², junto con el Reglamento para su aplicación de 13 de noviembre de 1900²³ contemplaron la regulación del trabajo de las mujeres²⁴ y de los niños, dos colectivos objeto de

20 Aunque su aplicación práctica fue prácticamente nula, el legado de la Ley Benot fue notable, dado que se comenzó a elaborar una legislación laboral que dotó de protección, higiene, salubridad y derechos a los niños, pero también al conjunto de los obreros y en general de trabajadores. Razonamiento efectuado por MONTERDE GARCÍA, J.C.: “Origen y repercusión de la Ley Benot (1873), pionera del derecho laboral español”, (coord. por P. LÓPEZ HERRAIZ, R. POLO MARÍN y E. TORIJANO PÉREZ), *Transmisión del saber jurídico: escuelas, disciplinas, docencia y poder*, Dykinson, Madrid, 2026, p. 657.

21 Ley dictando disposiciones para que los menores de ambos sexos que no hayan cumplido diez años no sean admitidos en ninguna clase de trabajos, *Gaceta de Madrid*, núm. 73, 14 de marzo de 1900, pp. 875-876.

22 El 3 de mayo de 1899, una época en la que España sufría diversos conflictos sociales, Dato asumía ser ministro de la Gobernación durante el primer gobierno de Silvela. En esta primera etapa, saca adelante dos leyes muy importantes que significaron una clara implicación del Estado en la llamada “cuestión social”, a saber, la Ley sobre accidentes del trabajo de 30 de enero de 1900 y la Ley supra. Sea como fuere, conviene poner de manifiesto el tenor ideológico que lo inspiraba que, parafraseando al propio Dato *no soy socialista, ni individualista, yo soy intervencionista*. Vid. webpage del CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Un conservador comprometido con la justicia social*: <https://www.congreso.es/es/vidparl1920-1>.

23 Real Decreto aprobando el Reglamento para la aplicación de la ley acerca del trabajo de mujeres y niños, *Gaceta de Madrid*, núm. 320, 16 de noviembre de 1900, pp. 574-575. Incorporaba los términos de patrono, obrero, taller de familia, trabajo nocturno, trabajo subterráneo, todas ellas aceptadas casi literalmente durante años por el ordenamiento jurídico-laboral. Así queda apuntado por DE LA VILLA GIL, L.E.: *La formación histórica del Derecho español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003, p. 89.

24 Por primera vez se extiende la protección al otro colectivo vulnerable, las mujeres trabajadoras. Puntualización de DIÉGUEZ CUERVO, G.: “Derechos humanos en el orden laboral y social”, *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 53, 1992, versión online. En este sentido, la intervención legislativa era admitida en base a argumentaciones vinculadas a la debilidad física, intelectual y moral de la mujer, llevando a tratamientos normativos discriminatorios. Se alegaba la supuesta debilidad física del género femenino, la incompatibilidad entre la exigencia laboral y el cuidado de la prole y el hogar familiar, o la indignidad que representaba para la mujer entrar en contacto con ambientes insalubres. Junto a estas razones, las primeras normas se apoyan también en el hecho diferencial biológico de la maternidad, justificando la especial protección de la mujer en el ámbito laboral con el fin de que su salud no sufriera deterioro, que más tarde redundaría en perjuicio de sus hijos y por tanto de las generaciones futuras y del interés nacional. Argumento de GARCÍA GONZÁLEZ, G.: “Las Leyes de Eduardo Dato” en AA.VV.: *Esquemas de Historia del*

especial tutela del sistema jurídico por su incapacidad y vulnerabilidad²⁵; si bien, en lo que aquí respecta, únicamente se profundizará en el estudio y análisis del trabajo infantil. Con todo, en 1944, ambas normas fundamentales fueron derogadas por la Ley del Contrato de Trabajo²⁶.

B) Garantías legales.

El espíritu de la Ley quedó anclado en el postulado en base al cual los niños de ambos sexos menores de diez años -nueve años en el que caso de que se acreditase que poseían la enseñanza primaria- no podían ser admitidos en ninguna clase de trabajo²⁷; sin embargo, la cobertura real excluyó al realizado en los talleres de familia y al sector agrícola²⁸.

A propósito de la jornada laboral, los menores de catorce años no podían trabajar más de seis horas en la industria ni ocho en el comercio, con un máximo de tres y cuatro horas continuadas respectivamente, y con descansos de al menos una hora. Adicionalmente, se prohibía el trabajo nocturno -entre las siete de la tarde y las cinco de la mañana- a los menores de catorce años, si bien, podía autorizarse excepcionalmente para menores de dieciocho. Para los jóvenes de catorce a dieciséis años, la jornada máxima se establecía en ocho horas, con un límite de cuatro horas seguidas y un descanso mínimo de una hora y media. En todos los casos, quedaba prohibido trabajar en domingos y días festivos.

Derecho Social y de las instituciones laborales, (dir. por M.J. ESPUNY TOMÁS y O. PAZ TORRES), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 81.

- 25 Se trató de una regulación fundamentada en la protección de la natalidad, basada en una ideología de carácter moral y benéfico, que promovía una legislación de carácter asistencial y filantrópica. Da cuenta de ello MORENO SOLANA, A.: "La nueva regulación de la maternidad y la paternidad: nacimiento, cuidado de menor y corresponsabilidad en el cuidado del lactante en el RDL 6/2019, de 1 de marzo" en AA.VV. *Tiempo de reformas. En busca de la competitividad empresarial y de la cohesión social* (dir. por A. DE LA PUEBLA PINILLA y J.R. MERCADER UGUINA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 286.
- 26 Decreto de 26 de enero de 1944 por el que se aprueba el texto refundido del Libro I de la Ley de Contrato de Trabajo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, 24 de febrero de 1944, pp. 1627-1634. La cláusula final derogaría la Ley de 13 de marzo de 1900, el Reglamento para la aplicación al Ramo de Guerra de la Ley de Mujeres y Niños aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1902 y la Ley de 27 de febrero de 1912. Acerca de esta sucesión normativa, vid. ESPUNY TOMÁS, M.J.: "Aproximación histórica al principio de igualdad de sexos (IV): De la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 a las últimas disposiciones franquistas", *Iuslabor*, núm. 1, 2008, versión online.
- 27 Como se ha expuesto previamente, la Ley estuvo en vigor hasta 1944. No obstante, la Comisión Organizadora de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Washington en 1919 consultó al gobierno acerca de la posibilidad de aumentar hasta los catorce años la edad límite para el acceso al trabajo. La respuesta dada por nuestro país sobre esta cuestión fue que el aumento a esa edad retrasaría considerablemente la formación profesional del obrero. A ello se sumaba que los jóvenes temían quedar como simples peones y las familias consideraban positivo la incorporación del niño al trabajo una vez finalizada la instrucción primaria y, de esta manera, evitar que cayesen en la ociosidad o vagancia. Así queda resaltado por MAYORDOMO PÉREZ, A. y FERNÁNDEZ SORIA, J.M.: "Perspectiva histórica de la protección a la infancia en España", *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, núm. 3, 1984, p. 202.
- 28 Esta excepción se realizó mediante un doble mecanismo: el art. 3.º del Decreto de 13 de noviembre de 1900 excluyó, "expresis verbis", el trabajo agrícola y el realizado en talleres familiares y; directamente en el texto de la Ley, puesto que la mayoría de sus prescripciones estaban formuladas para regir únicamente en la industria y en el sector servicios. Puntualización de DIÉGUEZ CUERVO, G., "Derechos humanos", cit., versión online.

En materia educativa, los menores de catorce años que no acreditasen formación se les debía conceder dos horas diarias fuera de la jornada laboral, con horarios fijados legalmente si había una ausencia de acuerdo entre padres y patronos. Además, se exigía que las escuelas estuvieran situadas en un radio de dos kilómetros del lugar de trabajo o, en su defecto, que el empresario habilitase una en el propio establecimiento si había un mínimo de veinte niños. En todos los casos, el patrono debía contar con la autorización de los padres o tutores, un certificado del Registro Civil en el que se hiciese constar la edad del menor y una acreditación facultativa en el que se manifestase que no padecía enfermedad alguna²⁹.

Otro aspecto a tener en consideración fue la prohibición de trabajar a menores de dieciséis años en tareas calificadas de peligrosas e insalubres³⁰. Asimismo, se impidió su contratación en actividades que, aun siendo legales, pudiesen herir su moralidad.

C) Régimen sancionador.

Los empresarios que infringieran la ley podían ser sancionados con multas de entre 25 y 250 pesetas, cuya imposición y cobro correspondía a las autoridades municipales bajo la supervisión de las juntas locales y provinciales. Además, estas últimas estaban legitimadas para actuar de oficio ante los tribunales en caso de infracciones.

En base a la elevada información recabada y analizada por la Comisión de Reformas Sociales y posteriormente por el Instituto de Reformas Sociales, resulta cierto que las primeras normas laborales fueron objeto de un incumplimiento generalizado, justificado principalmente por un clima social y empresarial propenso a la inobservancia en su aplicación, sumado a la inexistencia de un aparato institucional -en la actualidad la jurisdicción social o la Inspección de Trabajo- capaz de garantizar su cumplimiento³¹.

29 Todo ello queda recogido en el art. 8º de la Ley de 13 de marzo de 1900 y los arts. 12º, 13º, 15º y 16º del Reglamento de 13 de noviembre de 1900.

30 No obstante, la timidez del legislador se hizo patente, por cuanto dejó al albur de un reglamento específico, la casuística en la que los niños de edades comprendidas entre los trece a los dieciocho años fueran empleados en tales arduas condiciones de laboriosidad. Art. 5º de la Ley y art. 9º del Reglamento.

31 No por ello se debe infravalorar la importancia a nivel fundacional de estas leyes, que sientan las bases de nuestro actual Derecho del Trabajo. Sabia apreciación de MONTAÑA MELGAR, A.: "Trabajo de la mujer y prevención de riesgos laborales", *Aranzadi social*, núm. 5, 2000, versión online.

III. UNA EXPANSIÓN DE LA ACCIÓN LEGISLATIVA FRENTE A LA INFANCIA VULNERABLE.

I. Los abusos de la patria potestad.

La pobreza infantil fue otro de los severos y preocupantes asuntos que inquietaban a los gobernantes³². Los propios progenitores cedían a sus hijos para que otros demandaran con ellos la caridad de la persona que transitaba por la calle. En muchos de los casos, estos acababan abandonados por su familia, siendo vistos por la sociedad como “golfos o vagos”³³.

En vista de las circunstancias descritas, el 26 de julio de 1878 se desarrolló una nueva disposición normativa cuyo eje vertebral se asentó en la salvaguarda de los trabajadores menores de edad, la *Ley de Protección á los niños*³⁴. Es necesario apuntar que no se trataba de una norma con cariz laboral³⁵ sino de carácter penal, cuya pretensión fue paliar los abusos de la patria potestad y la explotación empresarial sobre los trabajadores menores en espectáculos circenses o similares³⁶. El legislador patrio, contempló bajo pena de prisión que, las actividades en las que se precisaban ejercicios peligrosos de *equilibrio, fuerza o dislocación*, entre las que se situaban las representaciones circenses, se restringiera el acceso de los niños y niñas menores de dieciséis años salvo aquellos que fueran descendientes de *acróbatas, gimnastas, funámbulos, buzos, domadores de fieras, toreros y Directores de circos*. Asimismo, podrían ser condenados los ascendientes que, ejerciendo tales profesiones emplearan en sus representaciones a sus descendientes menores de doce años³⁷.

32 Ya sea por necesidad, forma de vida o por vagancia, el ejercicio de la mendicidad, a consecuencia de una situación personal límite fruto de la pobreza extrema, representa, desde siglos, una de las características más comunes de la sociedad. Así lo deja reflejado ALCAIDE GONZÁLEZ, R.: “Inmigración y marginación: prostitución y mendicidad en la ciudad de Barcelona a finales del siglo XIX. Una comparación con la actualidad”, *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. extra 5, 94, 2001, versión online.

33 Se alimentaban de lo que sobraba y dormían en los asilos de mendigos o incluso en la calle, teniendo altas probabilidades de convertirse en delinquentes en un futuro. Más dura era la situación que sufrían las niñas, ya no solo por la mendicidad, sino también porque en muchas de las ocasiones eran tratadas como objetos sexuales. Todo esto conlleva a que la Administración, con la ayuda de movimientos filantrópicos y caritativos, tomase conciencia, con la misión de protegerles de la explotación y el abandono, ofreciéndoles una instrucción y preparación profesional, vid. RUIZ RODRIGO, C.: *La fábrica o la escuela. Trabajo infantil y educación protectora en la España de los siglos XIX y XX*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 77-79.

34 Ley de Protección a los niños. *Gaceta de Madrid*, núm. 209, de 28 de julio de 1878, p. 250.

35 Vid. ESPUNY TOMÁS, M.J.: “La cuestión social y la reforma social. El intervencionismo estatal (1873-1903)”, en AA.VV.: *Esquemas de Historia del Derecho Social y de las instituciones laborales*, (dir. por M.J. ESPUNY TOMÁS y O. PAZ TORRES), 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 58; BOCCIO SERRANO, M.J.P.: *El derecho del niño a la familia natural como principio rector del sistema de protección. La actividad protectora de los poderes públicos en el ordenamiento español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 38.

36 El mecanismo que se utilizó para alcanzar este fin consistió, en primer lugar, en perseguir penalmente a los padres que consentían o fomentaban este abuso y, solo subsidiariamente la de los responsables de organizar los espectáculos, en el supuesto de que recayese en la misma persona. Así queda reflejado por MARTÍN VALVERDE, A.: “Estudio Preliminar”, cit., p. LIII.

37 Párrafos segundo y tercero del art. I de la Ley de Protección a los niños.

En este sentido, su articulado recogió las penas de prisión correccional en su grado mínimo y medio y multa de 125 a 1250 pesetas frente a los ascendientes, tutores, maestros o encargados de un menor de dieciséis años que les fueran entregados gratuitamente a individuos que ejercían las profesiones reseñadas o se *consagraran habitualmente a la mendicidad o a la vagancia* elevando la pena al grado máximo si la entrega se hubiese verificado mediante precio. De esta manera, se complementaba con los arts. 501 y 603 del Código Penal de 1870³⁸. A propósito del primer precepto, se ha de poner en valor la estipulación de castigar con arresto mayor y multa de 125 a 1250 pesetas a las personas que abandonaran a un niño menor de siete años y, con relación al art. 603 la imposición de reprensión y arresto de cinco a quince días a los padres de familia que abandonasen sus hijos, no procurándoles la educación que requiera su clase y sus facultades permitan; igualmente, a los tutores, encargados o curadores de un menor de quince años que desobedeciesen los criterios imperativos sobre instrucción primaria obligatoria o abandonasen el cuidado de su persona.

Por último, la Ley de 1878 se refirió únicamente al supuesto de la entrega de menores a los que *habitualmente se consagran a la vagancia o mendicidad*; sobre este particular, el legislador parece suponer el desprendimiento total por parte de los padres entrañando una escasa aplicación por dificultades de prueba o exceso de penalidad, y dejando sin castigo otros hechos análogos de menor gravedad que sí debían ser reprimidos. La inclusión de la mendicidad en el marco de los trabajos peligrosos de los niños que contemplaba la Ley de 1878 se justificaba, de un lado, por la explotación laboral directa a cargo del responsable del menor -padre, tutor, maestro o encargado- o indirecta, con contraprestación económica o sin ella y, de otro, por la entrega a un habitual de la vagancia y de la mendicidad de los niños que ejercía tal mendicidad como si se tratase de un oficio³⁹.

2. La infancia mendicante y abandonada: génesis de su tutela penal y asistencial.

A la luz de la gravedad en la que se encontraba la infancia en su conjunto, el 28 de octubre de 1899, Eduardo Dato, ministro de la Gobernación solicitó un dictamen a la Comisión de Reformas Sociales sobre un *Proyecto de ley sobre los niños que ejercían la mendicidad o abandonados por sus padres* con la intención de atajar este grave problema⁴⁰. La respuesta de la Comisión, a cargo de Vicente

38 Ley provisional autorizando el planteamiento del Código penal reformado adjunto, de 17 de junio de 1870, *Gaceta de Madrid*, núm. 243, de 31 de agosto de 1870, pp. 9-23.

39 Cfr. ESPUNY TOMÁS, M.J.: "Mendicidad infantil: Ley sobre mendicidad y vagancia de los menores de diez y seis años de 23 de julio de 1903", *Iuslabor*, núm. 4, 2005, versión online.

40 Sobre la base de los postulados de Dato, la solución a los problemas de la población infantil no culminaba con la regulación de las condiciones de trabajo, sino que también era esencial codificar sobre la explotación a la que algunos padres sometían a sus hijos a la mendicidad. Así lo deja reseñado SANTOS SACRISTÁN, M.: "Una aproximación", cit., p. 243.

Santamaría de Paredes⁴¹, estuvo sustentada en la situación en la que, a pesar de las observaciones legislativas ya contempladas en las que se recogía el principio de punibilidad frente al abandono de los infantes, éste se consideraba deficiente por tres motivos. En primer lugar, el Código Penal no abordó la conceptualización del abandono en los ya citados arts. 501 y 603. En segundo término, el legislador penal no contempló si el abandono que daba lugar a la vagancia y la mendicidad se hallaba comprendido en dichos artículos, conllevando la perplejidad del juzgador en tanto que, si decide a interpretarlos en sentido amplio podría ocasionar ciertas disrupciones sociales debido a que en la mayoría de las ocasiones eran toleradas por los mayores.

Además de ello se hizo referencia al art. 171 CC -hoy derogado- en el cual se establecía que los Tribunales podrán privar a los padres de la patria potestad, o suspender el ejercicio de ésta, si tratasen a sus hijos con dureza excesiva o si les dieran órdenes, consejos o ejemplos corruptores⁴². El documento remitido por la Comisión de Reformas Sociales recogió en forma de artículos todos los elementos del problema: el penal, el civil, el administrativo y el económico⁴³, convirtiéndose, cuatro años más tarde, en la Ley relativa a la mendicidad de menores de 23 de julio de 1903⁴⁴.

Esta norma, a fin de regular la acción protectora en favor de los niños mendigos y abandonados por sus padres, prohibió desde un primer momento el ejercicio de la mendicidad para aquellos con una edad inferior a los dieciséis años. A su vez, consagró como responsables a los padres, tutores o guardadores, castigándoles con penas en proporción al daño. Así pues, impuso una multa de 5 a 50 pesetas si sus hijos o pupilos se encontraban mendigando; de 50 a 125 pesetas y arresto de diez a treinta días a aquellos que maltratasen a los niños obligándoles a mendigar por no haber recaudado lo suficiente. Misma multa para aquellos que cediesen a

41 SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: *Informe dirigido al Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación acerca de un Proyecto de ley sobre los niños habitualmente dedicados a la mendicidad o abandonados por sus padres*, Comisión de Reformas Sociales, 1899, p. 2.

42 Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil, *Gaceta de Madrid*, núm. 206 de 25 de julio de 1889.

43 En este informe, Santamaría de Paredes presentó una comparativa de Códigos o Leyes especiales de otros países que castigaban el abandono de los niños. La ley belga de 6 de marzo de 1866 mandaba detener al menor de catorce años que se hallase mendigando o en estado de vagancia, recogiénolo en una escuela de reforma o en un establecimiento benéfico, castigando con arresto de ocho días a tres meses a cualquiera que hiciese mendigar a un menor de esta edad o se hiciese acompañar de él para excitar la conmiseración pública. El Código penal alemán de 1871 castigaba con arresto de un día a seis semanas a los que provocasen a los niños a la mendicidad o les envasen a mendigar, o no los apartasen de la mendicidad, si los tenían bajo su poder o custodia. El Código penal italiano de 1888 castigaba con arresto de uno a treinta días y multa de 1 a 100 liras a cualquiera que permitiese la mendicidad a un niño del cual estuviese encargado, o se valiese de él para mendigar. La ley inglesa de 17 de agosto de 1894 imponía una multa hasta de 25 libras y prisión subsidiaria o simultánea, con trabajo forzado, hasta por tres meses a los que forzasen o incitasen a un menor de catorce años o una menor de diez y seis, o, de tenerlos en su poder, les autorizasen para mendigar o para provocar limosnas con cánticos o pretextos de hacer o de vender algo, *vid.* SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: *Informe dirigido*, cit., p. 2.

44 Ley relativa a la mendicidad de menores, *Gaceta de Madrid*, núm. 214, 2 de agosto de 1903, p. 1747.

sus niños a otros para ejercer la mendicidad. El castigo sería de 125 a 1250 pesetas y arresto mayor si la cesión fuese mediante un acuerdo económico. En este caso, además del padre o tutor, implicaba a la otra parte que hubiera concertado el pacto.

Adicionalmente, los padres o tutores que fuesen reincidentes y con atención al caso concreto, poseían aparejada la limitación del derecho a la guarda y educación de los niños, siendo estos ingresados en un establecimiento de Beneficencia. Esta suspensión tendría una duración de dos años, con la posibilidad de reducirla o ampliarla si así lo determinaba el Tribunal competente, previa valoración del informe de la persona responsable del centro benefactor donde se encontrase el niño⁴⁵. Asimismo, otros de los puntos destacables de la Ley fueron la imposición a las autoridades gubernativas y judiciales de recabar y remitir al Juzgado de primera Instancia todos aquellos testimonios para aplicar, cuando así se estimase oportuno, la suspensión de la patria potestad⁴⁶.

Conviene tener presente que, en nuestro país, el recurso del abandono siempre estuvo vinculado a la presión que ejerció la moral católica referente al aborto, habida cuenta que desde un posicionamiento religioso implicaba un pecado mortal. Por esta razón, el desamparo del niño era una alternativa más deseada; a pesar de ser un pecado, era menos gravoso debido a que cabía el ejercicio de la caridad de la Iglesia a través de la Inclusa⁴⁷. Desde comienzos del siglo XVIII, la creación del hospitales, incluidas o casas de expósitos fue una tónica general⁴⁸, si bien, con la industrialización y, por ende, con la cronificación de la pobreza en los colectivos más vulnerables acarreo que estos quedasen insuficientes para albergar a todos los pauperizados⁴⁹. Por esta razón, durante el siglo XIX, con la Ley General

45 Si durante este periodo cambiasen las condiciones de la representación legal del menor, el propio Tribunal podría confiar su guarda y educación a las personas llamadas a esta representación, siempre que ofreciesen suficientes garantías de cumplir tales deberes. Así deja constancia de ello ESPUNY TOMÁS, M.J.: "Mendicidad infantil", cit., versión online.

46 López Núñez esgrimía la deficiente gestión de los recursos destinados a los establecimientos de Beneficencia pública. Consideraba que la cantidad consignada en los presupuestos era suficiente para atender a todos aquellos que, por su situación de invalidez, requerían de la atención del Estado. Asimismo, para alcanzar una mayor eficacia, abogaba por una combinación entre la Beneficencia pública y la privada. Así queda apuntado por LÓPEZ NÚÑEZ, A.: *Los inicios de la protección social a la infancia en España*, Ciencias de la Educación Preescolar y Especial - CEPE, Madrid, 1992, p. 129.

47 La Iglesia ofreció una solución para aquellas familias que, por motivos económicos o sociales, se quisieran desvincular de su hijo de una forma anónima. La misión social se basaba en corregir los pecados ligados al desprecio maternal, transformando a los niños en virtud y así ejercer un efecto redentor en el abandono. Así lo deja reflejado SÁNCHEZ VILLA, M.C.: "«Los hijos del vicio». El problema del niño expósito y la modernización de la Inclusa en España durante el cambio de los siglos XIX y XX", *Cuadernos de historia contemporánea*, núm. 38, 2016, p. 330.

48 La gran mayoría de estos centros estaban destinados a la recogida y asilo de menores de edad, donde existía una población mucho mayor a la capacidad que podían albergar. A esto, se sumaba que la educación que recibían distaba mucho de lo que realmente alardeaba su ideario. Apunte aclaratorio de SÁNCHEZ VÁZQUEZ, V. y GUIJARRO GRANADOS, T.: "Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España", *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, Vol. 22, núm. 84, 2002, p. 123.

49 Los establecimientos destinados a ocuparse de los recién nacidos abandonados estuvieron caracterizados por una alta mortalidad, a consecuencia, entre otros motivos, de la falta de recursos y donde los expósitos

de la Beneficencia de 1822 se produjo un trasvase de competencias en la gestión del sistema asistencial de la Iglesia a los poderes públicos, principalmente a los municipales⁵⁰.

3. La creación de órganos inspectores.

Manuel Tolosa Latour⁵¹, desde su posición como miembro fundador de la Sociedad Española de Higiene, diseñó en 1899 unas Bases para la elaboración de una Ley de Protección a la Infancia. Este proyecto se presentó ante las Cortes el 26 de enero de 1904 por el ministro de la Gobernación, José Sánchez Guerra. La propuesta normativa comenzó con la advertencia de la preocupación del Estado por la situación de la infancia, denunciando las alarmantes tasas de mortalidad infantil y la urgente necesidad de atender a los menores huérfanos o abandonados, además de controlar la explotación del trabajo infantil⁵².

Finalmente, el gran paso se dio el 12 de agosto de 1904 cuando el rey Alfonso XIII y el ministro de Gobernación, José Sánchez Guerra, ordenaron publicar la Ley de protección a la infancia⁵³. La descripción de la situación infantil puesta de manifiesto en el preámbulo reflejó fielmente la realidad del momento: elevada mortalidad, abandono, explotación y una incorporación temprana al trabajo. En esta coyuntura, se legitimó la intervención del Estado, sustentada en los principios de justicia, caridad y prosperidad nacional⁵⁴. Estos argumentos sirvieron para

sanos convivían con los que estaban enfermos. Este hecho resultaba incongruente y a alarmante al mismo tiempo, ya que la finalidad de estos centros consistía en reducir la mortalidad y la exposición callejera. Puntualización de ROSTOLL ARIZA, J.: "El prohijamiento de los niños expósitos en El Puerto de Santa María en la segunda mitad del siglo XIX", *Revista de Historia de El Puerto*, núm. 64, 2020, p. 57.

- 50 Se tomó la decisión de que todos los bienes de Beneficencia pasasen a un fondo común y dependiendo de su uso se dividiesen en bienes municipales o generales. Asimismo, cambiaron a manos del Estado los bienes y establecimientos privados. En consecuencia, se terminaba con los abusos que los administradores de los establecimientos privados venían practicando hasta ese momento. De esta manera, el Estado asumía la obligación de atender la Beneficencia como un servicio más al ciudadano. Así deja constancia de ello VIDAL GALACHE, F.: "El impacto de la Ley General de la Beneficencia de 1822 en Madrid", *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, núm. 1, 1988, p. 49.

- 51 Además de su puesto en la Sociedad Española de Higiene, fue médico del Hospital del Niño Jesús de Madrid y desempeño cargos de vocal del Consejo de Sanidad y del Patronato de sordomudos y ciegos e inspector del Cuerpo médico escolar. Desde muy joven frecuentó los círculos progresistas y liberales, fue socio y asiduo asistente del Ateneo madrileño. Destacó en el ámbito periodístico fundando la revista *La Madre y el Niño* y colaborando con infinidad de artículos en *Anales de Ciencias Médicas*, *Boletín de la Sociedad Protectora de los Niños*, *El Siglo Médico*, *La Medicina Contemporánea*, *La Ilustración Española*, *El Liberal*, *ABC*. La obra bibliografía de Manuel Tolosa Latour es muy importante, destacando "El Niño (1880)", "La protección médica al niño desvalido (1881)", "Organización de los hospitales de niños (1883)", "Higiene del trabajo en la segunda infancia (1887)", "Niñerías (1889)", "Medicina e higiene de los niños (1893)". Datos recogidos en RODRÍGUEZ PÉREZ, J.F.: "Manuel Tolosa Latour (1857-1919) y Elisa Mendoza Tenorio (1856-1929): precursores de la protección a la infancia en España", *El Futuro del Pasado: revista electrónica de Historia*, núm. 5, 2014, pp. 358-359.

- 52 RODRÍGUEZ PÉREZ, J. F.: "La protección a la infancia en España durante los siglos XIX y XX" en AA.VV.: *En torno a la Educación Social. Estudios, reflexiones y experiencias* (coord. por J.L. HERNÁNDEZ HUERTA), FahrenHouse, Salamanca, 2014, p. 18.

- 53 Ley sobre protección a la infancia, *Gaceta de Madrid*, núm. 230, 17 de agosto de 1904, pp. 589-590.

- 54 El Juez determinaba si el menor debía ser internado en algún centro. En ese momento, nuestro país contaba con 56 centros de internamiento de menores que dependían de los Tribunales Tutelares de Menores, 56 centros propios de internamiento de menores que dependían de las Juntas Provinciales de Protección de

respaldar la acción estatal en la regulación del trabajo infantil. Por ello, la Ley de 1904 estableció que la protección estatal de la infancia debía extenderse tanto a la salud física como a la moral del menor de diez años, ya fuesen entregados a la *lactancia mercenaria*, o estuviesen en *Casa-cuna, Escuela, Taller, Asilo, etc.* Dentro de esta concepción, la instrucción y la educación se consideraron componentes esenciales de esa protección integral, siguiendo la misma orientación que ya se había marcado por la Ley de 24 de julio de 1873⁵⁵.

Entre los principales cometidos que englobó esa salvaguarda fue la inspección de los centros que acogieron a estos niños⁵⁶. Para ello, una de las novedades que contempló esta disposición para el ejercicio de esas funciones estuvo basada en el establecimiento de una organización jerárquica de tres niveles. En la cúspide figuraba el Consejo Superior de Protección a la Infancia presidido por el ministro de la Gobernación, seguidamente las juntas provinciales presididas por el gobernador de la provincia y, por último, las juntas locales bajo la presidencia del alcalde⁵⁷. Este organismo se desglosó en cinco secciones que reflejaron sus cometidos y funciones: puericultura y primera infancia; higiene y educación protectora; vagancia y mendicidad; patronatos y corrección paternal; y jurídica y legislativa⁵⁸. Sin embargo, la Ley de 1904 no englobó a los menores delincuentes, quedando esta cuestión enmarcada por el Derecho penal común⁵⁹.

Ahora bien, ha de considerarse como el verdadero antecedente del proceso de la regulación del sistema de protección de menores en España en tanto que

Menores, 27 centros dedicados a menores de reforma y 688 centros de internamiento escolares y de otros tipos que colaboraban con la Obra de Menores y que en su mayor parte eran administrados por órdenes religiosas. Puntualización de ACEDO BARROSO, A.I. y RIQUELME SOTO, V.: "Acogimiento residencial como medida de protección a la infancia" en AA.VV.: *Educación, familias e infancia: desafíos y propuestas* (coord. por P.M. SAHUQUILLO MATEO, V. RIQUELME SOTO y P. CÁNOVAS LEONHARDT), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 593.

- 55 La forma de plantear la protección que esta Ley contemplaba significó un avance en la legislación española y con respecto a la Ley Roussel en la que se inspiró, pues la Ley del país galo se limitaba a regular la salvaguarda de los niños entregados a la lactancia por una mujer que no era su madre biológica. La Ley de 1904, conocida también como Ley Tolosa, pretendía proteger de forma directa e indirecta al conjunto de la vida de los niños, porque así se defenderían los derechos del niño, de los que dependía la salud del país. Así lo pone de manifiesto RAMAS VARO, M.L.: *La protección*, cit., pp. 162-163.
- 56 Otras de sus principales tareas fueron la investigación de los daños o explotaciones a que fuesen sometidos, la persecución de los delitos contra menores, la educación protectora para los niños "moralmente abandonados", "corrección paternal" para los rebeldes o delincuentes, educación e instrucción de los anormales, etc. De esta manera queda recogido por MAYORDOMO PÉREZ, A. y FERNÁNDEZ SORIA, J.M.: "Perspectiva histórica", cit., p. 204.
- 57 También, se fundaba la revista "Pro Infancia" como órgano de expresión del Consejo. Puntualización de GAMEZ MONTALVO, M.F.: "Aproximación histórico-jurídica a la infancia" en AA.VV.: *Protección de menores en situaciones transfronterizas: análisis multidisciplinar desde las perspectivas de género, de los derechos humanos y de la infancia* (dir. por Á. LARA AGUADO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 97.
- 58 Vid. SÁNCHEZ VÁZQUEZ, V. y GUIJARRO GRANADOS, T.: "Apuntes para", cit., p. 126.
- 59 Sin embargo, a comienzos del siglo XX ya se advertía el estrecho límite que separaba la situación de abandono de los menores y la delincuencia infantil. Esta última generalmente provenía de una previa situación de abandono. Desde las sociedades filantrópicas se propugnaba dejar a los menores fuera del marco del Código Penal y la creación de unos Tribunales especiales para su tratamiento. Así lo expresa DE PALMA DEL TESO, Á.: *Administraciones Públicas y protección de la infancia. En especial, estudio de la tutela administrativa de los menores desamparados*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2006, p. 26.

se circunscribe en el ámbito del Derecho administrativo al prever la creación de diversos organismos públicos encargados de ejercer y supervisar dicha función garantista⁶⁰.

Cuatro años después, el 24 de enero de 1908 se aprobó el Reglamento de la Ley de protección a la infancia⁶¹ en el que se especificaron los campos en los que se debía aplicarse su defensa. Así, las juntas de protección a la infancia, con nuevas competencias, tuvieron el deber de vigilancia en el cumplimiento de leyes que estaban vigentes en ese momento, tales como la Ley de 13 de marzo de 1900 o la Ley de 26 de julio de 1878⁶². El 24 de febrero de 1908, otro Real Decreto amplió las competencias de este organismo, que pasó a denominarse Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad, el cual asumió de forma integral las funciones relativas al control de la mendicidad callejera⁶³.

4. La instauración de tribunales para menores infractores.

A) Primeras tentativas fallidas.

El incremento de las denuncias promovidas por los movimientos filantrópicos ante la desatención y abandono social de la infancia supuso el primer paso para la creación de instituciones de tutela del menor, así como la adopción de un sistema de enjuiciamiento independiente de la jurisdicción ordinaria, todo ello materializado en los Tribunales para niños⁶⁴. Ello tuvo por consecuencia que, la aplicación del Derecho penal común dificultó la posibilidad de reeducar y reintegrar socialmente a los menores infractores⁶⁵.

60 Cfr. BOCCIO SERRANO, M.J.P.: *El derecho*, cit., p. 40.

61 Real Decreto aprobatorio del adjunto Reglamento de la ley de Protección a la Infancia, *Gaceta de Madrid*, núm. 26, 26 de enero del 1908, pp. 358-359.

62 Otras normas eran la Ley de 23 de julio de 1903 sobre mendicidad y vagancia de los menores de dieciséis años y el cumplimiento del apartado 3 del art. 8 del Código Penal referente a las circunstancias que eximen de la responsabilidad criminal -ser menor de nueve años-, y de la responsabilidad limitada -entre los nueve y los quince años-. Así lo deja reflejado SÁNCHEZ-VALVERDE VISUS, C.: *La Junta Provincial de Protección a la Infancia de Barcelona, 1908-1985: aproximación y seguimiento histórico*, Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Catalunya, 2009, p. 83.

63 El respaldo definitivo a este nuevo organismo se consolidó con la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que estableció un impuesto especial del cinco por ciento sobre las entradas y localidades de todos los espectáculos públicos, destinado a su sostenimiento.

64 Con la vista puesta en tratar de evitar que la infancia tuviera la cárcel como destino final de reclusión y de castigo, esta nueva jurisdicción permitía dar salida a la delincuencia juvenil bajo el prisma de la educación y reintegración social. Da cuenta de ello, RODRIGO CATALÁN, M.P.: "Género, moral y religión en el tratamiento de las menores en el Tribunal Tutelar de Zaragoza durante el primer franquismo", *Hispania Sacra*, Vol. 76, núm. 153, 2024, versión online.

65 Los jueces de estos tribunales estaban llamados a adoptar medidas tanto respecto de la infancia abandonada o en situación de riesgo como de los menores infractores. La opinión del momento se asentó en que la infancia delincuente se debía a factores como la pertenencia a clases sociales bajas, el maltrato, la negligencia familiar o el abandono. Por este motivo, resultaba difícil trazar una distinción nítida entre los discursos de vulnerabilidad y de culpabilidad en torno a los menores. Sustento ofrecido por RAMIRO, J.: *Ciudadanía e infancias. Los derechos de los niños en el contexto de la protección*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 121-122.

El preocupante aumento de la delincuencia infantil, a causa de una saturación del mercado de trabajo producida por un trasvase poblacional del medio rural a las ciudades en detrimento de la economía familiar⁶⁶ fue motivo suficiente para que se sucediesen distintos intentos de creación de tribunales propios para menores⁶⁷. El primero de ellos fue mediante el Real Decreto de 28 de octubre de 1912⁶⁸ en el que Diego Arias de Miranda, ministro de Gracia y Justicia, presentó un proyecto a las Cortes para implantar Tribunales para niños, además de fomentar las Sociedades protectoras de la infancia, si bien, una crisis de gobierno propició que finalmente no aconteciese. Un tiempo más tarde, el 4 de julio de 1914, durante el transcurso de Asamblea Nacional de Protección a la Infancia, se presentó una Proposición de Ley en la que se estableció unas bases para la organización de los Tribunales para niños desarrollada por Avelino Montero-Ríos y Villegas⁶⁹, dando como resultado dos Proyectos de Ley, uno el 1 de noviembre de 1915⁷⁰ y otro el 5 de febrero de 1917⁷¹. Ambos fueron desestimados, incluso este último fue declarado inconstitucional⁷².

B) Un consenso para la puesta en práctica de los Tribunales para Niños.

El 4 de mayo de 1918, Avelino Montero-Ríos y Villegas, apoyado por el Conde de Romanones, ministro de Gracia y Justicia, y Gabriel de Ybarra, finalmente presentó al Senado su Proposición de Ley de Bases sobre Organización y Atribuciones de Tribunales para niños, cuya aprobación se materializó en las Cortes el 2 de agosto

-
- 66 Ambos padres, con la obligación de buscar los medios económicos para subsistir, abandonaban a sus hijos a su suerte. Estos niños vivieron en grupos que se mantuvieron a través de pequeños trabajos sin la supervisión de un patrono que los sometiese (recogida de colillas, transporte de paquetes poco pesados, encargos, etc.), incurriendo, en ocasiones, a cometer delitos menores. Las estadísticas de 1904 muestran la existencia de 2.217 menores de 14 años y 6.209 entre quince y diecisiete años encarcelados. De esta manera queda constatado por SAIZ ROCA, M. y SAIZ ROCA, D.: "Los inicios de la observación psicológica y el proceso de tutela del niño abandonado y delincuente en Cataluña", *Revista de Historia de la Psicología*, vol. 32, núm. 1, 2011, p. 74.
- 67 Los Tribunales para niños de España siguieron el modelo de los "Children's Court of Cook Country" implementado en la ciudad de Chicago en 1899, surgidos a raíz del movimiento de los "Salvadores de los Niños". Sus fundamentos teóricos se vieron muy extendidos a través de la escuela correccionalista. Desde esta perspectiva, el positivismo sostiene que toda conducta humana responde a causas que influyen en su realización. En el marco del positivismo correccionalista, las conductas desviadas se interpretan como expresión de una anomalía en la personalidad del individuo, de tal modo que este es más un enfermo que alguien a castigar. Así queda recogido por DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L. y BLANCO CORDERO, I.: *Menores infractores y sistema penal*, Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, 2010, p. 37.
- 68 Real Decreto autorizando al Ministro de este Departamento para que presente a las Cortes un proyecto de ley creando Tribunales especiales para niños, *Gaceta de Madrid*, núm. 305, 31 de octubre de 1912, pp. 303-305.
- 69 En este sentido, *vid.* RODRIGO CATALÁN, M.P.: *Los Tribunales Tutelares de Menores, origen, desarrollo y funcionamiento (1921-1948)*, Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza, 2022, p. 152.
- 70 Real Decreto autorizando al Ministro de este Departamento para presentar a las Cortes un proyecto de ley estableciendo Tribunales para niños, *Gaceta de Madrid*, núm. 315, 11 de noviembre de 1915, pp. 359-363.
- 71 Real Decreto autorizando al Ministro de este Departamento para presentar a las Cortes un proyecto de ley creando Tribunales para niños, *Gaceta de Madrid*, núm. 42, 11 de febrero de 1917, pp. 346-347.
- 72 Sin embargo, se declaraba la necesidad de implementar con urgencia Tribunales especiales para los menores con la finalidad de "convertir a los jóvenes en hombres útiles para la sociedad y para la patria. Así lo recoge MINGO BASAIL, M.L.: "Proceso histórico en el tratamiento de los menores infractores en España: de la punición a la educación", *Indivisa: Boletín de Estudios e Investigación*, núm. 5, 2004, p. 205.

de 1918⁷³. Así, tras una rápida tramitación, fue aprobada por el Congreso de los Diputados mediante el Real Decreto de 25 de noviembre de 1918⁷⁴. A esta norma le siguió un Reglamento provisional adoptado por el Real Decreto de 10 de julio de 1919⁷⁵ el cual se cristalizó definitivamente el 6 de abril de 1922⁷⁶. De esta manera, se consagró un tribunal especial para menores conformado por un juez de primera instancia, actuando el mismo de presidente. Sobre este particular, cabe indicar que el ministro de Gracia y Justicia, previa propuesta del Consejo Superior de Protección a la Infancia podía designar como presidente del tribunal de menores a una persona ajena a la carrera judicial. Además de ello, estaba integrado por dos vocales junto con sus respectivos suplentes. En este sentido, la Junta Provincial de Protección a la Infancia fue la encargada de designarlos, valorando que sus capacidades pedagógicas y sus conocimientos profesionales fuesen los apropiados para el desempeño de sus responsabilidades⁷⁷.

El juez centraba su actuación en conocer las circunstancias -sociales, familiares, morales, etc.- que afectaban al entorno del menor. Una vez recabada toda la información, procedía a imponer una medida de carácter educativa, partiendo de la premisa en base a la cual el menor no había obrado con discernimiento, salvo en aquellos casos en los que no existía dudas al respecto⁷⁸.

La jurisdicción de estos órganos tutelares se extendió a conocer de los delitos llevados a término por los menores de quince años, siguiendo lo establecido por el Código Penal de 1870⁷⁹, el cual fijó en esa edad el umbral de la mayoría de edad penal. Las resoluciones dictadas adoptaban la forma de acuerdo con fuerza ejecutiva⁸⁰. En ella, se debía detallar la medida acordada: la entrega del

73 Ley autorizando al Gobierno para publicar una ley sobre Organización y atribuciones de los Tribunales para niños, con arreglo a las bases que se publican, *Gaceta de Madrid*, núm. 227, 15 de agosto de 1918, p. 470.

74 Real Decreto disponiendo se publiquen en este periódico oficial los artículos que forman la ley sobre Organización y atribuciones de los Tribunales para niños, y que se dé cuenta de la misma a las Cortes, *Gaceta de Madrid*, núm. 331, 27 de noviembre de 1918, pp. 766-767.

75 Real Decreto aprobando el Reglamento provisional de la ley sobre organización y atribuciones de los Tribunales para niños, *Gaceta de Madrid*, núm. 194, 13 de julio de 1919, pp. 157-164.

76 Real Decreto aprobando el Reglamento, que se publica, para aplicación de la ley de Bases de 2 de agosto de 1918, sobre organización y atribuciones de los Tribunales para niños, *Gaceta de Madrid*, núm. 99, 9 de abril de 1922, pp. 98-105.

77 Se prefirió definir un Tribunal colegiado por estimar que la diversidad de personas que lo componían favorecía el dominio de conocimientos específicos "médicos, pedagógicos y jurídicos" y ello ofrecía mayores garantías de acierto en las decisiones adoptadas. Así queda recogido por GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M.: "Los Tribunales para niños. Creación y desarrollo", *Historia de la Educación: Revista interuniversitaria*, núm. 18, 1999, p. 115.

78 La Ley, al entender que el niño delinquía sin discernimiento y por lo tanto sin responsabilidad, no podía imponer una pena. De esto modo, la figura delictiva se atenúa y la atención del juez se centraba en la persona autora del hecho, buscando los medios para lograr su arrepentimiento, su enmienda y posterior corrección. Da cuenta de ello, RODRÍGUEZ PÉREZ, J.P.: "La justicia de menores en España: análisis histórico-jurídico", *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna*, núm. 8, 2001, p. 434.

79 Art. 8. No delinquen, y por consiguiente están exentos de responsabilidad criminal, el menor de nueve años y; el mayor de nueve años y menor de quince, a no ser que haya obrado con discernimiento.

80 Lo delitos y las faltas cometidas por los menores se tramitaban sin someterse a formalidades ni reglas procesales, resolviéndose a través de "acuerdos", en lugar de sentencias. Puntualización de GUARDIOLA

niño a su familia, a otra persona, a una organización tutelar o el ingreso en un establecimiento benéfico durante un tiempo limitado⁸¹.

En lo que concierne a la observancia y ejecución de los acuerdos se crearon dos figuras. Por un lado, las denominadas Sociedades tutelares, entidades especializadas bajo un modelo inspirado en el correccionalismo y paternalismo social de la época, es decir, con un enfoque más educativo y preventivo que represivo; y, por otro, la del Delegado de Protección de la Infancia, nombrado por el Tribunal para Niños cuyo cometido quedaba abocado a *la constante vigilancia del menor y de la persona o Sociedad a cuya custodia haya sido confiado*. Con ello, se sientan las bases del sistema de desjudicialización en favor de otras personas públicas o privadas y que, en gran parte, se mantienen en la actualidad⁸².

Por lo demás, las apelaciones eran admitidas en un solo efecto, sin que en ningún caso pudiesen determinar la suspensión del acuerdo recurrido, garantizando, de esta manera, su defensa. Una Comisión del Consejo Superior de Protección a la Infancia, perteneciente al Ministerio de la Gobernación, formado por tres integrantes siendo su presidente el funcionario de mayor categoría judicial, sería el encargado de resolver las apelaciones sin ulterior recurso.

Una vez aprobada la creación de los Tribunales para Niños y las normas reguladoras para su funcionamiento, su efectiva implantación se demoró dos años. El primer tribunal de esta naturaleza comenzó su andadura en Bilbao, cuya primera sesión tuvo lugar el 8 de mayo de 1920⁸³.

En base a la experiencia de los primeros años y a raíz de la introducción en 1925 de modificaciones en el Código Penal, a esta primera Ley de los Tribunales para Niños le sucedieron algunas reformas, si bien, de escasa relevancia. Con el Real Decreto de 15 de julio de 1925⁸⁴, la denominación de los órganos jurisdiccionales pasó a calificarse como Tribunales Tutelares para Niños. Además, en base a las modificaciones acaecidas en el Código Penal mediante un Real Decreto de 14

GARCÍA, J.: *Peligrosidad, sanción y educación. Veinte años de Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 17.

- 81 En todo caso, correspondía al denominado delegado de protección a la infancia, velar por el menor, durante el tiempo de duración de tales medidas reformativas. Puntualización de MARTÍNEZ TABOAS, M.T.: "Origen y evolución de la Justicia Penal de Menores en España" en AA.VV.: *Mediación con menores infractores en España y los países de su entorno* (coord. por E. PILLADO GONZÁLEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 27-52, p. 39.
- 82 Cfr. JIMÉNEZ FORTEA, F.J.: "La evolución histórica del enjuiciamiento de los menores de edad en España", *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 18, 2014, p. 169.
- 83 De manera progresiva, los Tribunales para niños se fueron asentando en otras ciudades, una vez que iban recabando los apoyos necesarios para constituir los establecimientos auxiliares con los que necesariamente debían contar de cara a su funcionamiento. Con el apoyo del Consejo Superior de Protección de la Infancia, finalmente se logró en 1954 la implantación total de los Tribunales Tutelares de Menores en España. Da cuenta de ello MINGO BASAÍL, M.L.: "Proceso histórico", cit., p. 206.
- 84 Real Decreto aprobando con el carácter de Ley el proyecto de reforma de la de 25 de noviembre de 1918, sobre organización y atribuciones de los Tribunales tutelares para niños, *Gaceta de Madrid*, núm. 197, 16 de julio de 1925, pp. 383-385.

de noviembre de 1925⁸⁵, se estableció el límite de edad en los dieciséis años fijando la edad mínima en los nueve años, por debajo de la cual no quedaban sometidos a estos Tribunales. Por último, si en la Ley de 1918 los Tribunales fijaron el internamiento de los menores en un establecimiento benéfico durante un "tiempo determinado", en la reforma de 1925 la duración no fue prefijada y por este motivo quedó sujeta a expensas de la persistencia o desaparición de las circunstancias que motivaron su adopción.

IV. REFLEXIONES DE CIERRE.

La realidad de la infancia en la España del ocaso del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX permite afirmar que su protección emergió de un proceso gradual influido por las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas. La apremiante precariedad en la que vivían los menores, especialmente los pertenecientes a las clases trabajadoras, evidenció la insuficiencia del modelo liberal económico, el cual abogaba por un sistema de relaciones laborales individualizadas bajo el convencimiento de que el Estado debía abstenerse de legislar en materia laboral.

En este contexto, el movimiento higienista desempeñó un papel crucial al introducir un discurso científico-sanitario que vinculaba las condiciones de trabajo y de vida con la salud pública, legitimando así la necesidad de intervención estatal. Estas primeras formulaciones teóricas sirvieron de base para la adopción de las primeras medidas legislativas orientadas a limitar la explotación infantil y garantizar unas condiciones mínimas de protección.

La aprobación de la *Ley Benot* el 24 de julio de 1873 marcó un punto de inflexión con el inicio del intervencionismo estatal en materia laboral, si bien su alcance fue limitado tanto por su ámbito de aplicación como por la ausencia de unos mecanismos eficaces de control. Posteriormente, la *Ley Dato* de 13 de marzo de 1900 consolidó un marco jurídico más sistemático en la regulación del trabajo infantil, ampliando garantías en materia de jornada laboral, educación, seguridad e higiene, si bien, del mismo modo que su predecesora adoleció de instrumentos jurídicos que favoreciesen su aplicación práctica.

Paralelamente, el legislador extendió su intervención a otras expresiones de la vulnerabilidad infantil -mendicidad, abandono y abusos derivados de la patria potestad- mediante disposiciones de naturaleza penal y asistencial. La primera respuesta normativa frente a este grave problema fue la llevada a cabo por la Ley de 26 de julio de 1878, articulada desde una perspectiva eminentemente penal.

85 Real Decreto disponiendo que el art. 8.º del Código penal vigente, en lo que expresa el número tercero, quede modificado en la forma que se indica, Gaceta de Madrid, núm. 319, 15 de noviembre de 1925, pp. 834-836.

Con la Ley de 23 de julio de 1903 se delimitó con mayor claridad la responsabilidad de los progenitores o tutores en la que se encuadró un sistema sancionador graduado, además de articular determinados mecanismos de intervención que permitían, incluso, la suspensión de la patria potestad. Ambas normas reflejaron una creciente preocupación por la dimensión moral y social de la infancia al trascender del ámbito estrictamente laboral.

De igual forma, la creación de órganos administrativos especializados, como son el Consejo Superior de Protección a la Infancia -12 de noviembre de 1904- y las Juntas de protección a la infancia -24 de enero de 1908- supuso realmente un avance significativo en la institucionalización de la tutela pública del menor. Este proceso se vio perfeccionado con la instauración de los Tribunales para Niños el 25 de noviembre de 1918, por cuanto introdujo un modelo jurisdiccional diferenciado del común, orientado más a la reeducación y protección que a la sanción habida cuenta asentó las bases del moderno Derecho de menores.

Sea como fuere, la evolución normativa analizada pone de relieve la transición desde un modelo de desprotección de los menores hacia un sistema progresivamente más garantista en el que el Estado asume un papel central en la defensa de los derechos de la infancia. Sin embargo, en esta etapa embrionaria se evidencia que la efectividad de estas medidas se vio limitada por determinados factores -resistencias sociales, falta de recursos institucionales, persistencia de estructuras económicas y culturales- que dificultaron su plena implementación.

BIBLIOGRAFÍA

ACEDO BARROSO, A.I. y RIQUELME SOTO, V.: "Acogimiento residencial como medida de protección a la infancia" en AA.VV.: *Educación, familias e infancia: desafíos y propuestas* (coord. por P.M. SAHUQUILLO MATEO, V. RIQUELME SOTO y P. CÁNOVAS LEONHARDT), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

ALCAIDE GONZÁLEZ, R.: "Inmigración y marginación: prostitución y mendicidad en la ciudad de Barcelona a finales del siglo XIX. Una comparación con la actualidad", *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. extra 5, 94, 2001, versión online.

BOCCIO SERRANO, M.J.P.: *El derecho del niño a la familia natural como principio rector del sistema de protección. La actividad protectora de los poderes públicos en el ordenamiento español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

CANES GARRIDO, F.: "Álvaro López Núñez (1865-1936) y la protección a la infancia en España", en AA.VV.: *El largo camino hacia una educación inclusiva: la educación especial y social del siglo XIX a nuestros días: XV Coloquio de Historia de la Educación, Pamplona-Iruñea, 29, 30 de junio y 1 de julio de 2009* (coord. por M.R. BERRUEZO ALBÉNIZ y S. CONEJERO LÓPEZ), Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2009.

CARRERAS ROCA, M.: "Sobre medicina social e higiene del trabajo (Siglo XIX) comentarios a la Higiene del Tejedor del Dr. D. Joaquín Salarich", *Medicina & historia: Revista de estudios históricos de las ciencias médicas*, núm. 6, 1971.

CASAS DÍAZ, L.: "Virtud y vicio del obrero en la España del siglo XIX", *Iuslabor*, núm. 2, 2019.

DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L. y BLANCO CORDERO, I.: *Menores infractores y sistema penal*, Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, 2010.

DE LA VILLA GIL, L. E.: *La formación histórica del Derecho español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003.

DE PALMA DEL TESO, Á.: *Administraciones Públicas y protección de la infancia. En especial, estudio de la tutela administrativa de los menores desamparados*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2006.

DE URQUIJO Y GOITIA, J. R.: *La Revolución de 1854 en Madrid*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas - Instituto de Historia Jerónimo Zurita, Madrid, 1984.

DELGADO PASTOR, D., "La medicalización de la infancia como optimización de la fuerza laboral en España. Higienismo, población infantil y biopolítica (1800-1850)", *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 22, núm. 2, 2022, versión online.

DIÉGUEZ CUERVO, G.: "Derechos humanos en el orden laboral y social", *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 53, 1992, versión online.

ESPUNY TOMÁS, M. J.:

- "Aproximación histórica al principio de igualdad de sexos (IV): De la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 a las últimas disposiciones franquistas", *Iuslabor*, núm. 1, 2008, versión online,
- "La cuestión social y la reforma social. El intervencionismo estatal (1873-1903)", en AA.VV.: *Esquemas de Historia del Derecho Social y de las instituciones laborales*, (dir. por M.J. ESPUNY TOMÁS y O. PAZ TORRES), 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- "Mendicidad infantil: Ley sobre mendicidad y vagancia de los menores de diez y seis años de 23 de julio de 1903", *Iuslabor*, núm. 4, 2005, versión online.

GÁMEZ MONTALVO, M. F.: "Aproximación histórico-jurídica a la infancia", en AA.VV.: *Protección de menores en situaciones transfronterizas: análisis multidisciplinar desde las perspectivas de género, de los derechos humanos y de la infancia* (dir. por Á. LARA AGUADO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

GARCÍA GONZÁLEZ, G.: "Las Leyes de Eduardo Dato", en AA.VV.: *Esquemas de Historia del Derecho Social y de las instituciones laborales*, (dir. por M.J. ESPUNY TOMÁS y O. PAZ TORRES), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

GÓMEZ GUTIÉRREZ, J. L.: "Higienismo y educación en España entre los siglos XIX-XX. Enrique Salcedo, aportaciones de higiene infantil y escolar", *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, núm. 41, 2022.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M.: "Los Tribunales para niños. Creación y desarrollo", *Historia de la Educación: Revista interuniversitaria*, núm. 18, 1999.

GUARDIOLA GARCÍA, J.: *Peligrosidad, sanción y educación. Veinte años de Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.: *Catálogo de documentos y resumen de debates parlamentarios sobre cuestiones sociales*, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1910.

JIMÉNEZ FORTEA, F.J.: "La evolución histórica del enjuiciamiento de los menores de edad en España", *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 18, 2014.

LÓPEZ NÚÑEZ, A.: *Los inicios de la protección social a la infancia en España*, Ciencias de la Educación Preescolar y Especial - CEPE, Madrid, 1992.

LOZANO LARES, F.: *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*, Mergablum, Sevilla, 2000.

MARTÍN VALVERDE, A.: "Estudio Preliminar: La Formación del Derecho del Trabajo en España", en AA.VV.: *La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

MARTÍNEZ TÁBOAS, M.T.: "Origen y evolución de la Justicia Penal de Menores en España", en AA.VV.: *Mediación con menores infractores en España y los países de su entorno* (coord. por E. PILLADO GONZÁLEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

MAYORDOMO PÉREZ, A. y FERNÁNDEZ SORIA, J.M.: "Perspectiva histórica de la protección a la infancia en España", *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, núm. 3, 1984.

MINGO BASAÍL, M.L.: "Proceso histórico en el tratamiento de los menores infractores en España: de la punición a la educación", *Indivisa: Boletín de Estudios e Investigación*, núm. 5, 2004.

MONLAU, P.F.: *Higiene Industrial ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno a favor de las clases obreras? Memoria que obtuvo el premio de una medalla de oro ofrecido acerca de esta cuestión por la Academia de Medicina y Cirugía de Barcelona en su programa de 2 de enero de 1855*, Imp. y Librería Politécnica de Tomás Gorchsa, 1856.

MONTERDE GARCÍA, J. C.: "Origen y repercusión de la Ley Benot (1873), pionera del derecho laboral español", (coord. por P. LÓPEZ HERRÁIZ, R. POLO MARÍN y E. TORIJANO PÉREZ), *Transmisión del saber jurídico: escuelas, disciplinas, docencia y poder*, Dykinson, Madrid, 2026.

MONTOYA MELGAR, A.: "Trabajo de la mujer y prevención de riesgos laborales", *Aranzadi social*, núm. 5, 2000, versión online.

MORENO SOLANA, A.: "La nueva regulación de la maternidad y la paternidad: nacimiento, cuidado de menor y corresponsabilidad en el cuidado del lactante en el RDL 6/2019, de 1 de marzo", en AA.VV. *Tiempo de reformas. En busca de la competitividad empresarial y de la cohesión social* (dir. por A. DE LA PUEBLA PINILLA y J.R. MERCADER UGUINA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "La contribución de la OIT a la construcción normativa del Derecho del Trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, núm. 147, 2020.

RAMAS VARO, M.L.: *La protección legal de la infancia en España. Orígenes y aplicación en Madrid (1900-1914)*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2001.

RAMIRO, J.: *Ciudadanía e infancias. Los derechos de los niños en el contexto de la protección*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

RODRIGO CATALÁN, M. P.:

- "Género, moral y religión en el tratamiento de las menores en el Tribunal Tutelar de Zaragoza durante el primer franquismo", *Hispania Sacra*, vol. 76, núm. 153, 2024, versión *online*.
- *Los Tribunales Tutelares de Menores, origen, desarrollo y funcionamiento (1921-1948)*, Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza, 2022.

RODRÍGUEZ PÉREZ, J. F.:

- "La protección a la infancia en España durante los siglos XIX y XX", en AA.VV.: *En torno a la Educación Social. Estudios, reflexiones y experiencias* (coord. por J.L. HERNÁNDEZ HUERTA), FahrenHouse, Salamanca, 2014.
- "La justicia de menores en España: análisis histórico-jurídico", *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna*, núm. 8, 2001.
- "Manuel Tolosa Latour (1857-1919) y Elisa Mendoza Tenorio (1856-1929): precursores de la protección a la infancia en España", *El Futuro del Pasado: revista electrónica de Historia*, núm. 5, 2014.

ROSTOLL ARIZA, J.: "El prohijamiento de los niños expósitos en El Puerto de Santa María en la segunda mitad del siglo XIX", *Revista de Historia de El Puerto*, núm. 64, 2020.

RUÍZ RODRIGO, C.: *La fábrica o la escuela. Trabajo infantil y educación protectora en la España de los siglos XIX y XX*, Dykinson, Madrid, 2013.

SÁIZ ROCA, M. y SÁIZ ROCA, D.: "Los inicios de la observación psicológica y el proceso de tutela del niño abandonado y delincuente en Cataluña", *Revista de Historia de la Psicología*, Vol. 32, núm. 1, 2011.

SALARICH, J.: *Higiene del Tejedor*, Imprenta y librería de Soler Hermanos, 1858.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, V. y GUIJARRO GRANADOS, T.: "Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España", *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, Vol. 22, núm. 84, 2002.

SÁNCHEZ VILLA, M.C.: “«Los hijos del vicio». El problema del niño expósito y la modernización de la Inclusa en España durante el cambio de los siglos XIX y XX”, *Cuadernos de historia contemporánea*, núm. 38, 2016.

SÁNCHEZ-VALVERDE VISUS, C.: *La Junta Provincial de Protección a la Infancia de Barcelona, 1908-1985: aproximación y seguimiento histórico*, Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Catalunya, 2009.

SANTAMARÍA DE PAREDES, V., Informe dirigido al Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación acerca de un Proyecto de ley sobre los niños habitualmente dedicados a la mendicidad o abandonados por sus padres, *Comisión de Reformas Sociales*, 1899.

SANTOS SACRISTÁN, M.: “Una aproximación a la ley de mendicidad de 1903”, *Revista de la Inquisición. Intolerancia y derechos humanos*, núm. 16, 2012.

VIDAL GALACHE, F.: “El impacto de la Ley General de la Beneficencia de 1822 en Madrid”, *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, núm. 1, 1988.

VIÑAO FRAGO, A.: “Higiene, salud y educación en su perspectiva histórica”, *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 20, 2000.

