

Los niños y la mendicidad: explotación infantil y legislación histórica (1878-1912)

M. Jesús Espuny Tomás
Universidad Autónoma de Barcelona

“No solamente afean de esa suerte sus cuerpos por la avaricia de la ganancia, sino a las de los hijos y niños que aún algunas veces han pedido prestados para llevarlos por todas partes. Sé de algunas gentes que llevan hasta niños hurtados y enflaquecidos para conmover más los ánimos a quienes piden limosna” Luis Vives, Socorro de los pobres o de las necesidades humanas.

En el último tercio del siglo XIX surge en España una legislación protectora de la clase trabajadora como consecuencia de la intervención del Estado en la cuestión social. La fase inicial del liberalismo y de la industrialización origina unos problemas políticos y sociales en el mundo del trabajo que exigen un cambio ideológico y legislativo. La clase obrera había llegado a un estado lamentable como resultado de la explotación institucional que el maquinismo y los postulados del liberalismo doctrinario permitían al capitalista. Un largo capítulo legislativo se sucede desde 1873 hasta 1917 con la aparición de las primeras leyes laborales, fruto de las preocupaciones, mitad filantrópicas (protección al obrero individual), mitad defensivas (defensa ante el movimiento asociativo) del momento.

El Estado asume una función protectora más allá de la caridad privada e incluso de la beneficencia pública para garantizar la salud material y moral de las clases trabajadoras. El acento humanitario preside las tareas legislativas e inspira el *lenguaje de la caridad* de las primeras normas. Junto a las invocaciones a la caridad y a la piedad surgirán auténticos instrumentos jurídicos para regular los aspectos fundamentales de las relaciones laborales¹.

Las primeras etapas del movimiento legislativo se dirigen sobre todo a la protección de las *medias fuerzas*, mujeres y niños. El Estado se adjudica la tutela de la

¹ Bartolomé Clavero, “Institución de la reforma social y constitución del Derecho del Trabajo” en *Revista Española de Derecho del Trabajo* 41 (1990) 5-25, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 49 (1989), pp. 859-884; Bartolomé Clavero, “La Historia del Derecho ante la Historia social” en *Historia, Instituciones, Documentos* 1 (1974), pp. 241-261; Alfredo Montoya Melgar, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 28 y ss.

salud física y moral de este grupo como una manifestación de la generosidad o como una obligación inherente a su responsabilidad política. Las manifestaciones iniciales no pasaran de ser buenas intenciones sin ningún efecto positivo sobre la reglamentación efectiva de las relaciones laborales².

1. La Ley de 26 de julio de 1878 de trabajos peligrosos de los niños.

Los trabajos peligrosos a que se refería esta ley eran los de “equilibrio, fuerza, dislocación, valor o proeza física” de los profesionales del circo. Su objetivo era la prohibición o restricción de estas actividades a los menores de dieciséis años en el caso de que no fueran descendientes y en el caso de descendientes a los menores de doce años. Incluía también entre sus preceptos la prohibición de dedicar a los menores a la mendicidad o de entregarlos a otras personas para su explotación como mendigos. La Ley de 26 de julio de 1878, a pesar de su proximidad temporal, se diferencia totalmente de la Ley de 24 de julio de 1873, también conocida como Ley Benot, cuyo ámbito de aplicación era la fábrica, el taller, la fundición o la mina.

Se trataba más que de una ley laboral en el sentido estricto, en una norma para castigar los abusos de la patria potestad sobre los menores y de la posición patronal de explotación de trabajo de menores. Una doble actividad laboral calificada de peligrosa y que estaba directamente relacionada, por una parte, con la tipología propia de los espectáculos públicos de aquel momento y por la otra con la mendicidad o con la vagancia³.

Empieza el artículo 1 con la tipificación de un delito penal: “*Incurrirá en las penas de prisión correccional en su grado mínimo y medio y multa de 123 a 1250 pesetas, señaladas en el artículo 510 del Código Penal (...)*”.

² Adolfo Posada, “El derecho y la cuestión social”, estudio preliminar a *El derecho civil y los pobres* de Antonio Menger, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1898, pp. 5-67; reproducido a Adolfo Posada, “Sobre el aspecto jurídico del problema social” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 92 (1898), pp. 70-87; Adolfo Posada, “La reforme social en Espagne” en *Revue Internationale de Sociologie*, 5-6 (1907), pp. 362-363.

³ Antonio Martín Valverde, “La formación del Derecho del Trabajo en España”, estudio preliminar en AAVV, *La legislación social en la Historia de España De la Revolución Liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p.LIII.

Se distingue entre los patronos/explotadores/no profesionales que: *“hagan ejecutar”* y los patronos/explotadores/profesionales que *“ejerciendo las profesiones de acróbatas, gimnastas, funámbulos, buzos, domadores de fieras, toreros, directores de circo o otras análogas, empleen en las representaciones de esa especie”*. El niño o la niña en ambos supuestos han de ser menores de dieciséis años y no han de ser ni hijos, ni descendientes del empresario, sea o no profesional. La situación en los circos y en las plazas era lo suficientemente preocupante para llegar a considerar como culpables de un delito público a los infractores de esta ley. Los ascendientes profesionales de estos oficios no pueden utilizar a sus hijos hasta los doce años. Esta diferencia en la edad de los niños y de las niñas que pueden participar en estas actividades, cuatro años antes cuando los empleadores son sus padres o tutores, se justifica en relación al afecto y al cuidado que éstos deben tener para con sus hijos y parientes próximos.

En el artículo 1, 4 de la Ley encontramos la regulación de un problema existente, la mendicidad:

“Los ascendientes, tutores, maestros o encargados, por cualquier título, de la guarda de un menor de diez y seis años que le entreguen gratuitamente a individuos que ejerzan las profesiones expresadas en el número segundo (acróbatas, gimnastas, funámbulos, buzos, domadores de fieras, toreros, directores de circo o otras análogas) o se consagren habitualmente a la vagancia o mendicidad. Si la entrega se verificase mediante precio, recompensa o promesa, la pena señalada se impondrá siempre en su grado máximo (...)”.

Los sujetos activos de esta relación son los ascendientes, pero se determina y se incluyen los tutores, maestros o encargados de la guarda legal del menor de dieciséis años. La entrega a los patronos – incluidos también en este concepto los “profesionales” de la vagancia o de la mendicidad-, puede ser gratuita o a cambio de precio, recompensa o promesa. La condena conlleva la pérdida temporal o perpetua de la patria potestad.

Esta Ley de trabajos peligrosos de los niños implica también en el delito penal a los inductores que convencen a los menores de dieciséis años a abandonar el domicilio familiar para seguir a los *“acróbatas, gimnastas, funámbulos, buzos, domadores de fieras, toreros, directores de circos u otras profesiones análogas”* o a los habituales de la vagancia o de la mendicidad.

Finalmente se había de acreditar la identidad de los menores de veinticinco años antes de concederles la licencia para poder celebrar los espectáculos en que

intervinieran. Hemos de señalar, a la vista de la peculiar regulación de los trabajos peligrosos de los niños, que no se marca una diferencia de edad en relación al género: es idéntica para los niños y para las niñas menores de dieciséis o de doce años; por el contrario, se utilizará como elemento diferenciador en la legislación posterior. También existe un trato más favorable a los ascendientes –la referencia es siempre a los padres–, aunque amplía directamente y nombra a los tutores, maestros o encargados. La Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1893 encarga al Ministerio Fiscal el estricto cumplimiento de la Ley de 26 de julio de 1878⁴.

La inclusión de la mendicidad dentro de los trabajos peligrosos de los niños que contempla la Ley de 1878 se justifica por la explotación laboral directa, por parte del responsable del menor (padre, tutor, maestro o encargado), o indirecta (con contraprestación económica o sin ella) por la entrega a un habitual de la vagancia o de la mendicidad de los niños que ejercerán la mendicidad como si se tratara de un oficio⁵

2. La mendicidad en los informes de la Comisión de Reformas Sociales (1884-1886).

La creación por Real Decreto el 5 de diciembre de 1883 de la *Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo* supone el inicio de una etapa en que comienzan las primeras y más decisivas muestras de intervencionismo en las cuestiones sociales⁶. Las Comisiones Provinciales y Locales de Reformas Sociales se organizan de acuerdo con la Real Orden de 28 de

⁴ La Real Orden de 8 de noviembre de 1881 (Gaceta de 9 de noviembre) y la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1893 (Gaceta de 23 de febrero) dan cuenta de la complicada situación de estos menores en AAVV, *La legislación social en la Historia de España*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. 63-64 reproduce estos documentos.

⁵ Manuel Tolosa Latour, “El problema infantil y la legislación” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 96 (1900), pp. 146-164, reconoce que: “(...)los mismos que se compadecen con platonismos caritativos del niño mendigo, y contribuyen con la ciega limosna callejera a sostener al vil explotador de la infeliz criatura, no paran mientes en esa otra inicua explotación, no bien estudiada que se oculta bajo el nombre pomposo de aprendizaje, sin serlo”; “Las leyes protectoras, deficientes e incompletas no se cumplen” y en nota (1) “La única ley, promulgada en 26 de julio de 1878 a favor de los niños, es la que se refiere a los ejercicios peligrosos en los circos, y en efecto, no se cumple”.

⁶ Feliciano Montero García, “La polémica sobre el intervencionismo y la legislación obrera en España: 1890-1900 (parte I): el debate académico” en *Revista de Trabajo* 59-60, 3º y 4º trimestres 1980, pp. 119-165.

mayo de 1884 para abrir una amplia información oral y escrita sobre el estado y las necesidades de la clase trabajadora. Las respuestas a un cuestionario de 223 preguntas divididas en 32 apartados pretenden recoger las opiniones a los problemas de los trabajadores desde los más genéricos a los más subjetivos. Sus fines son la recogida de información sobre las condiciones de vida de la clase obrera y sobre distintas instituciones al tiempo que se postula la opinión de los informantes sobre las causas y remedios que afectan a los trabajadores⁷.

El apartado xv se refiere al trabajo de los niños. Comprende las cuestiones 105 a 111. La primera pregunta se refiere al cumplimiento de la Ley de 24 de julio de 1873. Las restantes se dirigen a la actividad laboral de los menores, su compatibilidad con la instrucción primaria y religiosa y a los perjuicios físicos que acarrearán las largas jornadas laborales. Ninguna alusión a la ley de 1878, ni siquiera a su cumplimiento, ni tampoco a la mendicidad como explotación laboral infantil⁸.

La única referencia a la mendicidad la encontramos en el grupo XXVII dedicado a la beneficencia con dos preguntas. La pregunta 182 se refiere a la beneficencia privada y en ella se incluye la mendicidad y la pregunta 183 a la pública. Las informaciones examinadas se limitan a señalar el desarrollo en cada localidad con las peculiaridades propias de cada zona⁹.

Un único informante, el Sr. Matías Gómez, se hace eco de la verdadera situación que afecta brutalmente a los niños:

“Se dice a todas horas que la beneficencia oficial remedia todos los males de la clase proletaria; se dice que hay muchos asilos, y sin embargo, vemos las calles llenas de mendigos; se dice que hay una Sociedad protectora de los niños, y a pesar de eso, no pasaréis por una calle en donde no se presente a vuestra vista la mano temblorosa de un niño o una niña de tres a seis años, o donde no encontréis a estas criaturas durmiendo en el quicio de la puerta; habiéndose llegado al extremo de que ya no se

⁷ M. Dolores de la Calle Velasco, “La Comisión de Reformas Sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social” en *Studia Historica* 4 (1984), pp. 13-40, especialmente las pp. 32-35 en las que hace referencia a la encuesta como instrumento de la realidad social.

⁸ Maria Jesús Espuny Tomás, “Fisiología i moral en la legislació social” en *Àgora* 2000, Jornades per l'igualtat d'oportunitats i responsabilitats a la vida laboral i familiar, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut Català de la Dona, 2001, pp. 137-141; Maria Jesús Espuny Tomás, “Treball infantil i de menors: una perspectiva històricojurídica”, *Vènes Jornades interdisciplinàries d'estudi Treball infantil i de menors*, Barcelona, 2005 (en prensa).

⁹ *Reformas Sociales*, Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893. Edición al cuidado de Santiago Castillo. Edición facsímil. Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

*mendiga con niños vivos, sino con niños muertos, según he leído en la prensa hace pocos días*¹⁰.

3. El Proyecto de Ley de Eduardo Dato relativo a los niños dedicados habitualmente a la mendicidad.

Eduardo Dato ocupaba desde 1899 la cartera de Gobernación. Había estudiado como político y como jurista los antagonismos entre capital y trabajo y quiso trasladar a la legislación española –desde su posición privilegiada en el partido conservador-, el fruto de sus estudios sobre cuestiones económicas y sociales. La política protectora del trabajador quedaba aún postergada del quehacer legislativo. La constitución de instituciones -la Comisión de Reformas Sociales-, que preparasen y estudiaran las formas de llevar a la práctica temas de concordia en las relaciones jurídicas entre patronos y obreros, no se había concretado todavía en una legislación social¹¹.

El proyecto de Eduardo Dato sobre el trabajo de mujeres y niños se convierte en Ley del 13 de marzo de 1900. Incorpora una gran parte de las cuestiones, criterios y aspectos más polémicos de las propuestas anteriores y aporta también algunas novedades comunes a otros proyectos del mismo jurista. La prohibición del trabajo a niños menores de diez años que se extiende a los lugares insalubres y peligrosos para mujeres y niños, higiene en los talleres, separación de sexos en las fábricas e instrucción infantil. Entre las novedades figura la creación de unas Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales con importantes facultades de inspección y vigilancia que contará con la oposición reformista por considerarlas próximas a la patronal. También en esta Ley se desarrollan por primera vez los derechos de la mujer antes y después del parto y durante el período de lactancia¹².

Se reproduce la prohibición de la Ley de 1878 a los menores de dieciséis años de trabajos peligrosos en espectáculos públicos y se responsabiliza a los directores de las compañías y a los padres o tutores de acuerdo con las disposiciones penales recogidas

¹⁰ *Reformas Sociales*, Tomo I, Información oral y escrita practicada en virtud de la Real Orden de 5 de diciembre de 1883, Madrid, M. Minuesa de los Ríos, Impresor, 1889, p.265, recoge la información oral del Sr. Matías Gómez en la sesión del día 25 de enero de 1885.

¹¹ Maria Jesús Espuny Tomás, “Eduardo Dato y la legislación obrera” en *Historia social* 43 (2002), 3-14.

¹² Feliciano Montero García, “La polémica sobre el intervencionismo y la legislación obrera en España, 1890-1900 (2ª parte): el debate político parlamentario” en *Revista de Trabajo* n°s 61 y 62, 1º y 2º trimestre de 1981, pp. 35-91.

en la anterior disposición. También en el Reglamento de 1900 se desarrollará ampliamente todo lo concerniente a los menores de dieciséis años en los espectáculos públicos¹³. Ninguna alusión a la mendicidad que se recogía específicamente en la Ley de 1878 aparece en la Ley y en el Reglamento de 1900.

La justificación a esta ausencia la encontramos en un proyecto de ley que se estaba gestando y que daría lugar a unas disposiciones sobre la protección a la infancia y represión de la mendicidad que se desarrollaran entre 1903 y 1920. La importancia del problema queda evidente en las publicaciones de la época¹⁴.

Eduardo Dato pide a la Comisión de Reformas el 28 de octubre de 1899 un dictamen sobre otro *Proyecto relativo a los niños dedicados habitualmente a la mendicidad o abandonados por sus padres*, puesto que para el Ministro los problemas del niño no acaban con una regulación de las condiciones de trabajo, sino que era necesario legislar también sobre la explotación a que los someten algunas padres cuando los dedican a la mendicidad, así como los niños que son abandonados. Introduce medidas polémicas, como la supresión de la patria potestad y la responsabilidad del Estado para suplirla.

La Comisión de Reformas Sociales encarga a Vicente Santamaría de Paredes el informe de contestación. Distingue entre niños desamparados -sin padres ni tutores, y niños abandonados por éstos que desentendiéndose, los dejan vagar por las calles sin preocuparse por sus necesidades vitales mínimas (alimentación, vestido, vivienda). En el primer caso la solución pasa por la detención y el ingreso en un centro de corrección y educación a cargo del Estado; en el segundo caso afecta a la responsabilidad penal de los padres o tutores y al ejercicio de la patria potestad. La propuesta de Santamaría de Paredes plantea una cuestión básica en relación a la pérdida o suspensión de la patria potestad para los padres o tutores reincidentes, prevista en el artículo 171 del Código

¹³ Artículo 6, 2 de la Ley de 13 de marzo de 1900; Artículo 10 del Reglamento de 13 de noviembre de 1900 sobre los requisitos administrativos que se exigen al menor para trabajar en establecimientos y espectáculos.

¹⁴ Ramón Tamariz y Eguía, *Estudio sobre la vagancia y la mendicidad voluntarias*, Madrid, Tipografía de los Huérfanos, 1890; Pablo de Alzola y Minondo, *La mendicidad y la vagancia*, Conferencias dadas en la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Bilbao, Bilbao, Casa de la Misericordia, 1902; Juan Díaz Calleja, *Vagabundos de Castilla*, Estudio sociológico-jurídico, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1903.

Civil, que se defiende en el Proyecto de Eduardo Dato. La discusión sobre el alcance de este artículo había provocado con anterioridad en España algún comentario doctrinal¹⁵.

La Comisión de Reformas Sociales se inclina por la inhabilitación en el ejercicio de los derechos de guarda y custodia del menor más que por la pérdida o suspensión de la patria potestad. La Administración deberá hacerse cargo de los lugares benéficos para acoger y formar a estos niños abandonados y mendicantes¹⁶.

4. Ley sobre mendicidad y vagancia de los menores de diez y seis años de 23 de julio de 1903.

El Proyecto de Ley de Eduardo Dato se consolida con la promulgación de la disposición específica para evitar la mendicidad y la vagancia de los menores de diez y seis años. Se publica en la *Gaceta de Madrid* el 2 de agosto de 1903. Consta de ocho artículos.

El primer artículo recoge dos supuestos paralelos con idéntica penalización, multa de 5 a 50 pesetas y arresto subsidiario de uno a diez días. El primero se refiere a los *padres, tutores o guardadores* cuyos hijos o pupilos menores de diez y seis años que estén a su cargo fuesen detenidos *mendigando, vagando o pernoctando en paraje publico*. El segundo supuesto trata de las *personas que se hagan acompañar* de menores de diez y seis años, *sean o no de su familia* con el objeto de *implorar la caridad pública*. Las responsabilidades que establece este artículo se harán efectivas por los Alcaldes o Gobernadores civiles, indistintamente.

¹⁵ Artículo 171 del Código Civil: “*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 les dieran órdenes, consejos o ejemplos corruptores. En estos casos, podrán asimismo privar a los padres, total o parcialmente, del usufructo de los bienes del hijo, o adoptar las providencias que estimen convenientes a los intereses de éste*”; Pere Armengol y Cornet, “Una gran deficiencia del Código Civil” en *Revista Jurídica de Cataluña* 1 (1895), pp. 20-23, “*¿En qué casos el derecho de tutela del Estado sería ventajosamente sustituido a la suspensión de la patria potestad? ¿Conviene en todos los casos conferir a los tribunales de represión el cuidado de establecer esta tutela?*” se pregunta el autor, jurista reconocido en cuestiones penitenciarias y en delincuencia juvenil; Manuel Tolosa Latour, “El problema infantil...”, cit. p. 159 “*(...) La patria potestad se eleva como infranqueable muralla para amparar las sevicias, explotaciones y abandono de gentes indignas, que abusan del hijo induciéndole a la vagancia y al crimen*”.

¹⁶ M. Dolores de la Calle Velasco, “La Comisión de Reformas...”, cit. pp. 38-40; M. Dolores de la Calle Velasco, *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903*. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, pp. 288-290.

hijos o pupilos menores de diez y seis años *a otras personas para mendigar*. Las responsabilidades que establece este artículo se harán efectivas por los Jueces Municipales.

El artículo tercero se refiere a la *entrega mediante precio, recompensa o promesa de pago* a otras personas. El segundo artículo penaliza con multas de 50 a 125 pesetas y arresto de diez a treinta días dos aspectos distintos de la mendicidad con menores. En primer lugar se castiga a los *padres, tutores o guardadores que maltratasen* a sus hijos o pupilos menores de diez y seis años *para obligarles a mendigar o por no haber obtenido producto bastante de la mendicidad*. En segundo lugar a los padres, tutores o guardadores *que entreguen* sus para mendigar a los menores de diez y seis años. La pena es de arresto mayor y multa de 125 a 1250 pesetas e incluye también a los que con ellos hubieran concertado o procurado el pacto. Las responsabilidades que establece este artículo se harán efectivas por los Jueces de Instrucción y las Audiencias Provinciales.

El artículo cuarto contempla directamente la discutida cuestión de la patria potestad y la reincidencia que se diferencia entre la tercera vez en el caso de los artículos primero y segundo y la segunda vez en el supuesto del tercero (*entrega mediante precio, recompensa o promesa de pago*). La condena llevará consigo la suspensión del derecho de los padres o tutores a la guarda y educación de los menores y al ingreso de éstos en un establecimiento de Beneficencia donde serán guardados y educados. La suspensión durará dos años pudiendo cesar antes o prorrogarse por mayor tiempo si así lo determina el Tribunal que fuera competente para entender en los casos a que se refiere el artículo 171 del Código Civil, previo informe del Jefe del establecimiento donde estuviere el menor acerca del estado de su educación y con audiencia del Ministerio fiscal.

Si durante este tiempo cambiasen las condiciones de la representación legal del menor, podrá el propio Tribunal confiar su guarda y educación a las personas llamadas a esta representación, siempre que ofrezcan garantías bastantes de cumplir tales deberes. Las Autoridades gubernativas y judiciales encargadas del cumplimiento de esta Ley remitirán al Juzgado de primera instancia a quien corresponda los testimonios necesarios para hacer efectiva en su caso, la suspensión de la patria potestad.

El artículo quinto recoge todo el procedimiento previsto para la detención de los menores mendigos. La primera parte de la norma recoge la competencia de los agentes de la autoridad de *detener* a los menores de diez y seis años que *mendiguen, vaguen o pernocten* en paraje público solos o acompañados por personas mayores. Esta competencia se amplía a *cualquier persona que podrá detener* a los menores de diez y seis años que mendiguen en la vía pública, *siempre que los entregue inmediatamente a los agentes de la autoridad*.

Los padres y guardadores quedaran exentos de responsabilidad si demuestran satisfactoriamente que hicieron cuanto debieron y pudieron para evitar el acto que dio lugar a la detención del menor.

El artículo sexto se refiere a los niños abandonados y a los privados de la asistencia de sus padres por fallecimiento de éstos o por imposibilidad absoluta de mantenerlos o por aplicación de la suspensión de la patria potestad prevista en el artículo cuarto de esta Ley, serán sustentados y educados en los establecimientos de Beneficencia que existan en el Municipio o en la provincia de donde sean naturales, según las disposiciones de la legislación general del ramo y la práctica seguida en cada provincia respecto al asilo y educación de huérfanos y desamparados. Se abre la posibilidad de que los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales puedan concertarse con las Sociedades o instituciones particulares protectoras de la infancia, constituidas legalmente, para la prestación de este servicio, mediante una subvención o el abono de pensiones.

Acaba con el compromiso del Gobierno de dictar las reglas oportunas para el ejercicio de la acción protectora de los niños abandonados a fin de asegurar el cumplimiento de la Ley.¹⁷

5. La mendicidad en la Ley y en el Reglamento de Protección a la infancia.

El Dr. Manuel Tolosa Latour había presentado en enero de 1900 a la Sociedad Española de Higiene un *Proyecto de bases para una ley de protección a la infancia* pero

¹⁷ Ministerio de la Gobernación, Consejo Superior de protección a la infancia y represión de la mendicidad, *Disposiciones vigentes de Protección a la infancia y Represión de la Mendicidad, de 1904 a 1920*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos, s.f.

no pasó de la discusión en el Senado. La presentación de un nuevo proyecto a la Sociedad Española de Higiene contemplaba la creación de un Consejo Superior de protección a la infancia y unas Juntas locales que se constituirían en los partidos judiciales compuestas por el Alcalde, el cura párroco, el juez, el médico titular y tres vecinos. Se habían de regir por un Reglamento especial y entre uno de sus cometidos figuraba indagar el origen y género de vida de los niños vagabundos o mendigos, menores de siete años, que se hallasen abandonados por la calles o estuviesen en poder de gentes indignas, evitando su explotación y mejorando su suerte, para lo cual deberían protegerlos directamente, valiéndose de las Sociedades benéficas oficiales o particulares y dirigiendo a la Superioridad las oportunas denuncias de los delincuentes y procurando en toda ocasión se aplicasen cuantas disposiciones legislativas o gubernativas se relacionaran con el trabajo prematuro de los niños en espectáculos públicos, venta ambulante, mendicidad profesional, etc.¹⁸.

El proyecto de Ley leído en el Senado el 26 de enero de 1904 pasó al Congreso donde fue modificado, dando lugar a una Comisión Mixta cuyo dictamen se aprobó en ambas Cámaras el 27 y 28 de junio. Sancionado por el Rey el 12 de agosto de 1904, el texto era idéntico al Dictamen de la Comisión Mixta¹⁹.

La Ley estableció de forma imperativa que el Reglamento debía publicarse en el plazo máximo de tres meses. Entre ambas disposiciones apareció una orden ministerial que tenía por objeto preparar el cumplimiento de la Ley de Protección a la Infancia pero no tuvo ningún efecto²⁰.

Por Real Decreto de 24 de enero de 1908 se aprueba finalmente el Reglamento que desarrolla el contenido de la Ley. Consta de cincuenta y siete artículos divididos en

¹⁸“Proyecto de Ley de protección a la infancia” *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 100 (1902), pp. 319-327; Manuel Tolosa Latour, *La protección a la infancia en España (Leyes y Proyectos)*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fe, 1903, pp. 41-51, comentarios al proyecto de Ley contra la mendicidad de los niños, publicado en ABC.

¹⁹ *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* 1 (1904), p. 53; *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* 2 (1904), pp. 124-127, Dictamen de la Comisión Mixta acerca del Proyecto de Ley de protección a la infancia; *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* 3 (1904), p. 174.

²⁰ *Instituto de Reformas Sociales, Legislación de Trabajo*, apéndice 1º (julio de 1905-julio 1906), Madrid, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1906, p. 107, “Real Orden recordatoria de la de 20 de junio de 1905 dictada para cumplimentar el artículo 3º de la Ley de Protección a la infancia, 3 de noviembre de 1905”.

nueve capítulos. Los fines principales de la Ley de Protección a la Infancia son la protección de los niños menores de diez años y la vigilancia de la lactancia mercenaria. El Consejo Superior de Protección a la Infancia aparece dividido en el Reglamento en las secciones que anunciaba el art. 2º de la Ley: puericultura y primera infancia, higiene y educación, mendicidad y vagancia, patronatos y corrección paternal y sección jurídica y legislativa. El propio texto señala la acción que deben llevar a cabo cada una de ellas²¹.

Estructuradas las Secciones de acuerdo con lo previsto en el Reglamento, una Real Decreto de 24 de febrero de 1908 atribuye al Consejo Superior y a las Juntas provinciales y locales de Protección a la Infancia de todo cuanto se refiere al cumplimiento de las disposiciones vigentes y que en adelante se dicten respecto a la mendicidad en general. Todo lo referente a esta materia dependerá administrativamente de la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación²².

El Gobierno encarga al Instituto de Reformas Sociales una encuesta sobre los caracteres de la mendicidad en España. Al mismo tiempo recomienda el estudio de la legislación extranjera y la propuesta de las medidas más convenientes para remediar este doloroso fenómeno social²³.

Los integrantes del Consejo Superior de Protección a la Infancia, las Juntas locales y provinciales recibirán el auxilio necesario para desarrollar su actividad por parte de las autoridades y sus agentes. Su función principal era la vigilancia del cumplimiento de la Ley de 26 de julio de 1878 de trabajos peligrosos de los niños, la Ley de 23 de julio de 1903 sobre vagancia y mendicidad de los menores de diez y seis

²¹ José García Fernández, “Reglamento de la Ley para la Protección a la Infancia” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 112 (1908), pp. 131-135.

²² El artículo 6º de la Ley de 12 de Agosto de 1904 encomienda al Consejo Superior de Protección a la Infancia la misión de procurar el cumplimiento exacto de dicha Ley y las de julio de 1878 acerca de los trabajos peligrosos de los niños, 13 de marzo de 1900 sobre trabajos de mujeres y niños, 23 de julio de 1903 sobre mendicidad de los menores de diez y seis años y de cuantas disposiciones legislativas o gubernativas se relacionen con el trabajo de los niños en espectáculos públicos, industrias, venta ambulante, mendicidad profesional, etc.

²³ *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* 44 (febrero de 1908), p. 787, Real Orden de 11 de enero de 1908; Angel Marvaud, *La cuestión social en España*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975, p. 286-287, dedicados al problema de la mendicidad; Juan Luis Velasco, “La mendicidad” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 112 (1908), pp. 126-130.

años, la Ley de Protección a la Infancia de 12 de agosto de 1904 y el Reglamento que la desarrolla así como el artículo 8º, 3º del Código Penal.

Los miembros del Consejo Superior de Protección a la Infancia, los de las Juntas locales y provinciales y los llamados auxiliares “gratuitos” dispondrán de una tarjeta personal de identificación para ser reconocidos cuando soliciten el auxilio de la Autoridad o de sus agentes. En dicha tarjeta debía aparecer el retrato del titular y su firma, la del Secretario general del Consejo Superior y el sello de éste y debería mostrarse a requerimiento de los agentes de la autoridad²⁴.

El Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad impone un organigrama de control en las Juntas de distrito y barrios organizadas en las capitales y pueblos de gran vecindario. Éstas deberán comunicar trimestralmente los trabajos realizados a la Secretaria general y los datos estadísticos correspondientes: la dependencia resulta evidente.

Las Sociedades benéficas existentes o que se creen en un futuro dedicadas a la Protección de la Infancia y Represión de la Mendicidad, serán consideradas “auxiliares gratuitos” del Consejo y de las Juntas locales, estableciendo entre ellas las debidas relaciones sin menoscabo de su independencia, a fin de conseguir el cumplimiento de la Ley de 23 de julio de 1903 sobre Vagancia y Mendicidad de los menores de diez y seis años, y las Leyes de 26 de julio de 1878 y 13 de marzo de 1900 referentes al trabajo de los niños en espectáculos públicos, fábricas y talleres. Los actos meritorios de estas Sociedades o de las personas que las integran se publicarán en el órgano oficial del Consejo y en los *Boletines Oficiales*.

El protagonismo del Consejo Superior y de la Comisión Ejecutiva se reafirma con nuevos cometidos. Se les encarga de todo lo referente a la mendicidad. Ellos también propondrán a la Superioridad aquellas medidas o reformas que sean más aconsejables para extinguir esta lacra social²⁵.

El espacio de tiempo que transcurre entre 1908 a 1912 es prolijo en opiniones doctrinales acerca del tratamiento penal de la vagancia y de la mendicidad o de la

²⁴ Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de noviembre de 1908.

²⁵ Real Decreto del Ministerio de la Gobernación de 19 de julio de 1911, artículos 3º y 4º.

asistencia pública al indigente²⁶.

6. **Medidas legales para reprimir la mendicidad en España: la Real Orden de 8 de junio de 1912.**

La mendicidad ejercida por profesionales se incrementa en toda España. La Real Orden de 8 de junio de 1912 contiene una amplia exposición de motivos que en sus líneas generales recogemos a continuación. Los mendigos importunan y si es necesario, atacan al transeunte en la vía pública, en teatros, paseos, estaciones ferroviarias, carreteras y caminos apartados de las poblaciones. La aplicación de medidas gubernativas, enérgicas y decididas dentro de las atribuciones del Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad son coadyuvadas por la Comisaría Regia del Turismo y Cultura popular. La aparición de esta Comisaría en la erradicación de la mendicidad se justifica por los inconvenientes que ocasiona a los extranjeros la visión vergonzosa de los mendigos postulantes.

El Estado tiene la obligación ineludible de amparar al necesitado en su indigencia y su desgracia. Este reconocimiento queda reflejado en el derecho a cobrar un impuesto del cinco por ciento sobre localidades de espectáculos públicos con cuyos fondos, además de los que obtengan las Autoridades puedan ser socorridos los pobres. Se hace una llamada a la colaboración (bonos de comida, albergues, útiles para el trabajo) a todas las instituciones y entidades filantrópicas ante la insuficiencia de medios para recoger a los mendigos. El proceso a seguir es expeditivo. Practicada la recogida de mendigos, se averigua su lugar de nacimiento y se les traslada a su respectiva provincia donde, procederán a su distribución en centros benéficos, a su colocación en familias y a su socorro en forma de trabajo.

Las dádivas caritativas que se mantienen en algunos círculos no solucionan el problema sino que mantienen a las turbas de mendigos que con sus miserias, reales o ficticias, invaden las poblaciones españolas²⁷.

²⁶ Francisco García de Cáceres, “La asistencia pública al indigente ¿Debe el Estado intervenir en la resolución del problema de la miseria?” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 115 (1909), pp. 102-137; Eugenio Cuello Calón, “El tratamiento de la vagancia y de la mendicidad” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 117 (1910), pp. 64-77; P. González del Alba, “La vagancia y la mendicidad no pueden ser delito” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 119 (1911), pp. 491-503.

En relación a los niños mendigos reconoce que:

“La acción gubernativa debe encaminarse a lo que dispone la Ley de 23 de julio de 1903 en relación a la vagancia de los menores explotados y abandonados que constantemente vemos viviendo en el arroyo, andrajosos, miserables, erráticos y atrépsicos. La infancia vagabunda e inconsciente, germen del vicio y la criminalidad, debe ser preferentemente atendida por las Autoridades locales, que se mostrarán parte, cuando el caso lo requiera, en la responsabilidad jurídica que recaiga sobre los padres e individuos de la familia, culpables de la negligencia y proceder del menor abandonado”.

La Real Orden de 8 de junio de 1912 se desarrolla en doce artículos. La primera parte contienen diferentes medidas de orden público. La mendicidad pública se prohíbe por medio de grandes carteles en las entradas de las capitales (art. 1º). Se distingue entre mendigos ambulantes (art. 2º), mendigos forasteros (art. 3º) y mendigos naturales (art. 4º), se prescriben las actuaciones por parte de los agentes de la autoridad o de la Guardia civil -detención y albergue o retorno a las *provincias de su naturaleza*-; también se incluye la amonestación y corrección de las personas que se opongan a la *“recogida y conducción de mendigos por Agentes de la Autoridad”*.

Un único artículo se refiere a la mendicidad infantil (art. 6º): *“Que sea detenido y multado de 25 a 100 pesetas el que obligue o induzca a mendigar a un niño menor de diez y seis años”*. Aparece junto a la detención, una pena pecuniaria –la única en todo el articulado-, al tiempo que, desde una perspectiva muy genérica, se incluye tanto a los padres, tutores o guardadores como a las personas que sean o no de la familia.

Prescribe la caducidad de las autorizaciones concedidas a los pobres para implorar la caridad pública (art. 7º) y dicta medidas para contar con la colaboración de los auxiliares gratuitos a quienes exige su identificación a través de la tarjeta personal. Los artículos finales los incluiríamos dentro de la beneficencia social. Se invita a las personalidades filantrópicas a contribuir con donativos fijos mensuales a aumentar los fondos de las Juntas de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad (art. 9º). Se solicita el apoyo de la prensa para estimular la caridad pública y también para hacer difusión de los diferentes actos (festivales benéficos, tómbolas, sorteos) con la finalidad de colaborar con la institución (art. 10).

²⁷ Julían Juderías, *El problema de la mendicidad en los grandes centros de población*, Madrid, Imprenta de J. Sastre y Cía., 1909, reseñado por Bernaldo de Quirós en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 114 (1909) pp. 361-362; Julían Juderías, *La infancia abandonada*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Jaime Rates, 1912.

Los alcaldes –de acuerdo con las Juntas de Protección-, organizaran Juntas de vecinos de los barrios de las diferentes poblaciones que se encargaran de la clasificación, colocación y asistencia a los pobres (art. 11). Se recomendará al público a través de bandos la abstención a dar limosnas en la vía pública, pudiendo incluso ser multado en caso de reincidencia (art. 12).

Las medidas previstas en la Real Orden de 8 de junio de 1912 al parecer no fueron muy efectivas. Años más tarde una nueva disposición, la Real Orden de 21 de junio de 1915 dispone que la Junta provincial de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad de Madrid reprima con toda urgencia la mendicidad pública infantil.

7. Reflexión final.

La primera legislación del trabajo fija su atención en el niño o la niña obrero en la fábrica, el taller, la fundición o la mina: es el marco laboral propio de una etapa inicial. Sin embargo, esta regulación primigenia de las actividades laborales de los niños recoge también su actuación en espectáculos públicos de unas características determinadas y su utilización por sus padres o explotadores como señuelo para atraer la caridad urbana.

La mendicidad puede ser considerada desde dos aspectos distintos: como un medio o un recurso de ganarse la vida en caso de necesidad o una forma de explotación. El legislador fija su interés en la situación de los niños que piden habitualmente limosna, bien por su estado de abandono, bien por haber sido obligados a ello por sus padres o tutores o “dejados o vendidos” a personas que se dedican a ello a cambio o no de una contraprestación económica. A partir de 1900 la importancia del problema y la influencia del higienismo darán lugar a una regulación jurídica diferenciada de la estrictamente laboral. La aparición de nuevas instituciones junto a esta normativa supondrán un tejido de organizaciones preventivas, benéficas y de control para erradicar la explotación infantil a través de la mendicidad.