

# UNA APROXIMACIÓN A LA LEY DE MENDICIDAD DE 1903<sup>1</sup>

- An approach to the Law of Begging of 1903-

Marta Santos Sacristán<sup>2</sup>

Universidad Rey Juan Carlos

**Resumen:** El artículo se centra en la ley de Mendicidad de 1903 que supuso un avance en la protección a la infancia. Se analiza el discurso generado por los reformadores sociales y juristas, quienes coincidían en señalar la incapacidad de los tribunales para perseguir la mendicidad y exigían por esta razón, la reforma del Código civil y el Código penal. Si en un primer momento los filántropos y reformadores sociales se habían interesado por las condiciones de trabajo infantil a finales del siglo XIX, orientan su atención hacia los niños de la calle. Finalmente, esta ley a pesar de su incumplimiento significó el afianzamiento del Estado como protector de sus miembros más débiles.

**Palabras clave:** mendicidad, infancia, beneficencia, reformadores sociales, Estado.

**Abstract:** This paper is centred on the law of Mendicity of 1903 that supposed an advance in the protection to the infancy. There are analyzed the speech generated by the social reformers and jurists, who were coinciding in indicating the disability of the courts to chase the mendicity and to demand for this reason, the reform of the civil Code and the penal Code. If in the first moment the philanthropists and social reformers had been interested for the conditions of child labour at the end of the 19th century, they orientate his attention towards the children of the street. Finally, this law in spite of his breach meant the backing of the State as protector of his weaker members.

---

<sup>1</sup> La autora quiere agradecer al Prof. Borrás Llop la ayuda prestada en los inicios de esta investigación.

<sup>2</sup> marta.santos@urjc.es; artículo remitido el 28 de marzo de 2012; aceptado el 15 de mayo de 2012.

**Keywords:** Mendicity, infancy, welfare, social reformers, State.

## 1. Introducción

Actualmente otorgamos a los niños un lugar privilegiado en nuestras sociedades. Por esta razón nos resulta complicado entender el lento y tortuoso camino que hubo que recorrer hasta que surgiera un concepto universal de infancia.

La publicación en 1960 del libro de Ariès *L'enfant et la vie familiale sous L'Ancien Régime* inició el interés de los historiadores por la historia de los niños y de la infancia. La tesis principal que sustentaba su estudio consistía en la ausencia del concepto de infancia en la edad Media y su construcción a partir de un cambio de actitudes hacia los niños que se comienza a advertir a partir de 1600. Ariès inauguraba una visión de la infancia como una historia de cambio y en las que el concepto de niñez y la vida de los niños habrían mejorado con el transcurso de los siglos. Desde la publicación de este estudio mucho se ha escrito y todavía persisten los debates en las investigaciones sobre la historia de la infancia y de la familia tanto sobre sus posibles modelos e imágenes diferentes como en su cronología histórica. No obstante existe un consenso generalizado en señalar que, a finales del siglo XVI y en el siglo XVII se produce un aumento del interés de la sociedad por la infancia materializado en una nueva actitud hacia el niño. En la aristocracia y en los grupos sociales instruidos se empezaba a percibir una atención pormenorizada al niño –ropas infantiles, juguetes, literatura propia, nuevas consideraciones sobre su educación- que podría interpretarse como un signo de una evidente diferenciación entre el mundo adulto y el mundo de la infancia. Adicionalmente, en el siglo XVIII se acabará de completar la mítica imagen natural de la infancia, una construcción fragmentada y recompuesta entre las nociones de bondad e inocencia y las miradas pesimistas heredadas del protestantes y evangélicos. Esta época produjo una multitud de manuales sobre educación, puericultura y educación física de la infancia. El *Emilio* de Rosseau (1762) sería el exponente más significativo. Un estudio que asoció al niño con la bondad natural y con la inocencia que supo avivar la conciencia sobre el valor de la infancia como una etapa distinta: “*La infancia tiene sus propias maneras de ver, pensar y sentir*”<sup>3</sup>. Asimismo, el romanticismo profundizó mucho más en esta idea. Se atribuía a la infancia un valor

---

<sup>3</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU; *Emilio o De la Educación*; Madrid; 2001, p.7.

intrínseco. En vez de presentarla como una etapa preparatoria en el camino hacia la edad adulta constituía una etapa de la vida fundamento de su personalidad posterior.

En el siglo XIX, este concepto romántico de la infancia penetró en la mentalidad de los reformadores sociales y filántropos. La industrialización hizo más visibles las diferencias existentes entre los niños de las clases altas y los niños de las clases pobres. Los reformadores sociales y los filántropos comenzaron a proclamar que los niños de los pobres tenían derecho a una experiencia de infancia que debía ser universalmente accesible para todos. Hacía ya tiempo que los niños de las clases superiores habían sido liberados del trabajo manual, pero en el curso del siglo XIX, cuando las clases medias abrazaron el ideal doméstico, liberar a los niños del trabajo se convirtió en un elemento básico de la concepción dominante de una infancia adecuada. En síntesis, una etapa de la vida que requiere un espacio propio para su desarrollo distinto del mundo adulto y que en los pensamientos de los reformadores sociales se traduciría por el *hogar y la escuela*. La aprobación de leyes que protegían a la infancia del trabajo y el establecimiento de la escolarización obligatoria sería el elemento más claro del cambio histórico que supuso convertir al niño trabajador en niño escolar. A pesar de sus incumplimientos y problemas de aplicación estas leyes representaron una de las primeras inflexiones del liberalismo social y económico dado que se comenzaba a percibir al Estado como regulador de las actividades sociales, económicas y protector de sus miembros más débiles. Si en un primer momento los filántropos y reformadores sociales se habían interesado por las condiciones de trabajo a finales del siglo XIX, orientan su atención hacia otro segmento de los niños pobres: los niños de la calle. La vida de los niños debía girar entre los estables y disciplinados hogares y la escuela, guardándose del peligroso intermediario entre ambos: la calle. En ésta era donde los niños corrían peligro dado que eran tentados por la delincuencia juvenil y la actividad económica prematura. Además estos niños que, en un primer momento, fueron vistos como un peligro para el orden social paulatinamente también se les percibió como abandonados, perdidos y necesitados de ser rescatados para que pudieran vivir su infancia.

En este movimiento *pro-infantia* que surgió en esta época algunos reformadores sociales no pensaban que había que salvar al niño de las crueldades que representaban para ellos el trabajo y la calle sino que también había que rescatarlos de las desdichas que sufrían en

su propio hogar. Al niño se le representaba también como víctima inocente de la brutalidad y negligencia de sus padres. Si en lo que se refiere a trabajo y delincuencia infantil hubo una comunión entre la filantropía y el Estado en lo que atañe al maltrato que sufrían en su propio hogar no se produjo esta unión. Los filántropos se encargaron de denunciar y procurar asistencia en los casos en los que las leyes se lo permitían. En algunos casos el Estado estipuló su propia intervención, cuando los padres olvidasen sus deberes pero no especificaba en las leyes, las circunstancias concretas en las que el Estado desempeñaría esa función. Las iniciativas que los reformadores sociales llevaron a cabo para que se variaran los Códigos fueron inútiles. El Estado en lo referente al maltrato dentro del hogar, se mantuvo al margen. La creencia tan arraigada de la autoridad paterna y de la privacidad del hogar pudo ser una razón por la que el Estado se mantuvo al margen aunque si legisló en aspectos externos que no hacía necesaria su intervención directa en el hogar como la mendicidad.

En este artículo analizaremos el debate parlamentario que precedió a la aprobación de la ley de mendicidad de 1903 que tenía por objeto proteger a los niños habitualmente dedicados a la mendicidad o abandonados por sus padres.

## **2. El niño en la familia obrera**

La industrialización provocó un deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de las clases populares cuya principal característica fue el pauperismo. En este sentido, higienistas, reformadores sociales y filántropos llamaron la atención sobre una serie de problemas como diferente morbi-mortalidad entre pobres y ricos, la aparición de nuevas enfermedades relacionadas con la organización y condiciones de trabajo y el descontento social del proletariado. En España, debido al retraso de la industrialización, habría que esperar hasta mediados del siglo XIX para que apareciesen las primeras obras médicas dedicadas a estudiar las condiciones de vida de los obreros y a proponer soluciones a los conflictos que se derivaban de las nuevas relaciones entre capital y trabajo.

Entre la abundante literatura generada por el desarrollo de la industrialización, la extensión del trabajo en la fábrica, la concentración urbana que tanto preocupaba a las clases medias, se distinguía el movimiento higienista. Este movimiento formado por

médicos en su gran mayoría, encontraba cco en ámbitos académicos, en círculos políticos y sociales conservadores. Se mostraban partidarios de introducir ciertas reformas en las relaciones laborales para aliviar tensiones y hacer más viable el orden establecido. Los médicos higienistas intervinieron enérgicamente en el conflicto social a través de unas propuestas higiénico-morales, dirigidas a suavizar la creciente conflictividad que ponía en cuestión el orden social. Por esta razón propusieron dos medidas relacionadas entre sí: el saneamiento del medio en el que habitaba y trabajaba la clase obrera y su moralización.

El pauperismo preocupó especialmente a los higienistas dado que la industrialización en vez de contribuir a un reparto más justo de la riqueza, favorecía el aumento de la pobreza y de toda una serie de males sociales ligadas a la misma como la prostitución, la mendicidad y la criminalidad. Por tanto, consideraban que el pauperismo era la causa de la degeneración física y moral de gran parte de las clases populares y de sus perniciosos hábitos de vida: El doctor Monlau afirmaba:

*“El pobre, a pesar de los recursos con que procura subvenir sus necesidades, rara vez alcanza una alimentación sana, una habitación aireada, limpia y decente, un vestido que le preserve de las injurias de la atmósfera y de las estaciones. De ahí su degeneración física; de ahí el transmitir la vida a seres débiles y enfermizos como él; y de ahí la enervación de las generaciones. A la degeneración física acompaña la degradación moral; la pobreza está naturalmente afectada por un abatimiento incurable, por un descuido extremado; de ahí los hábitos de imprevisión, de embriaguez y libertinaje que se observan en la población indigente. No sin motivo, pues, se ha dicho que el pauperismo era uno de los mayores azotes que podían afligir a las sociedades humanas<sup>4</sup>”.*

La relación que establecieron entre pobreza, degeneración física así como degeneración moral y peligro social sirvió para

---

<sup>4</sup> Pedro Felipe MONLAU, “Remedios del pauperismo. Memoria para optar al premio ofrecido por la Sociedad Económica Matritense el 1 de mayo de 1845”, Estudios de Historia Social, Madrid, 1979, num. 10-11, p. 380.

denigrar a la familia obrera y proponer una serie de medidas destinadas a intervenir en el medio social de dicha clase con el objeto de moralizar sus costumbres. En resumen, los médicos higienistas interpretaron las causas de la miseria y de la enfermedad como un problema moral cuyo origen se encontraba tanto en la naturaleza viciosa de los pobres como en sus condiciones de vida y que les hacía particularmente peligrosos para la sociedad industrial<sup>5</sup>. Relacionado con esto, el doctor Salarich<sup>6</sup> describía las principales pasiones que azotaban a la clase obrera, la pereza, el juego, la borrachera y la imprevisión y las graves consecuencias que entrañaban para el orden social. Igualmente alertaba de las altas posibilidades de contagio de estas pasiones entre la clase obrera y de las consecuencias imprevisibles para la sociedad en su totalidad.

El problema de la vivienda obrera acaparó la atención de los médicos y de los reformadores sociales de la segunda mitad del siglo XIX y primeros años del siglo XX. El desordenado crecimiento de los centros urbanos, a consecuencia del desarrollo industrial, propició un importante deterioro en la calidad de los alojamientos de los proletarios. En este sentido, el aumento de la población de las ciudades no se vio correspondido con un crecimiento adecuado de las viviendas ni de la infraestructura urbana: *"Estas casas se hallan todas en las más deplorables condiciones higiénicas. Todas carecen de aseo y de la limpieza indispensable; muchas de ellas carecen de agua y hasta de luz y no son aptas para ser habitadas por seres humanos"*<sup>7</sup>. Esta situación para muchos reformadores sociales constituía un serio problema higiénico moral. Estas casas proclives al contagio de enfermedades se convirtieron en un motivo de angustia para la clase media preocupada por los brotes epidémicos. De igual manera los reformadores sociales utilizaron este temor de las clases medias para llamar su atención y obtener su colaboración para la mejora de las condiciones de vida de los más humildes<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Pedro TRINIDAD FERNÁNDEZ, *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVII-XX)*, Madrid, 1991, pp. 77 y ss.

<sup>6</sup> Joaquim SALARICH, *Higiene del tejedor o sean medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar y tejer el algodón*, Vich, 1858, p. 57

<sup>7</sup> Philip HAUSER, Madrid bajo el punto de vista médico-social, 1902, p. 123

<sup>8</sup> F. MONTALDO, *Barrios y casas para obreros. Conferencia pronunciada en el Círculo de la Juventud Democrática a noche del 29 de abril de 1905*, 1905, Madrid, p. 11

Además, según su opinión, la salud física de las clases populares sino también su salud moral corrían peligro en estas casas. Atribuían un aumento de la promiscuidad sexual en el proletariado como consecuencia del hacinamiento y de la falta de espacio en la vivienda: “*Si entramos en las casas de los obreros que viven en los barrios bajos, encontraremos durmiendo en una misma habitación, seis o siete personas sin distinción de edades ni de sexo; no es necesario manifestar aquí los prejuicios que reporta a la sociedad tal sistema de vivir*”<sup>9</sup>.

Junto a lo anteriormente mencionado, los reformadores sociales argumentaban que estas malas condiciones de la morada obrera era un factor determinante para que el obrero buscara diversión y tranquilidad en la taberna o en otros lugares en los que se entregaba a un ambiente inmoral caracterizado por el alcoholismo, el juego y la criminalidad<sup>10</sup>.

En resumen, los higienistas observadores distantes del mundo obrero se planteaban instruirlo, civilizarlo así como enderezar sus conductas supuestamente perturbadas apelando al modelo familiar de la clase media: familia nuclear, hijos escolarizados y mujer ocupada solamente en las tareas del hogar<sup>11</sup>.

De igual manera la descripción de las condiciones de vida de las clases obreras que propagaron los higienistas y los reformadores sociales también determinó un mayor interés de las clases medias y de los filántropos por la infancia de las clases obreras. En 1878, se fundó en España, la Sociedad Protectora de Niños que surgió con la intención de proteger a los niños de toda clase social y condición contra el abandono, la miseria, los malos tratos y los ejemplos de inmoralidad. Diversos factores se entrelazaron y propiciaron la creación de estas sociedades<sup>12</sup>: por un lado, las clases medias entendían la infancia como una etapa de la vida que había que

---

<sup>9</sup> Aurelio LLANO, *Hogar y Patria. Estudios de casas para obreros*, Oviedo, 1906, p. 25.

<sup>10</sup> Ramón ALBO Y MARTÍ, *La obra del hogar. (Casa para obreros)*, Barcelona, 1905, p. 5-6.

<sup>11</sup> José María BORRÁS, “Zagales, Pinches, Gamenes...Aproximaciones al trabajo infantil” en *Historia de la Infancia en la España Contemporánea (1834-1936)*, Madrid, 1996, p. 250.

<sup>12</sup> Hugh CUNNINGHAM, *Trabajo y explotación infantil. Situación en la Inglaterra de los siglos XVII al XX*, Madrid, 1994, p. 14.

prolongar; por otro lado, a los niños obreros no se les representaba solamente como víctimas del sistema económico sino también de la crueldad de sus padres; y, por último, la filantropía desplazó su esfuerzo misional a las zonas más pobres de las ciudades difundiendo un conjunto de imágenes con un gran poder propagandístico.

Existía una preocupación por la infancia sin control a la que se relacionaba directamente con la delincuencia juvenil. Los tratadistas mantenían que fallaba en muchas familias obreras un control eficaz. Entre las causas sociales que desvelaban para los reformadores el constante aumento de la delincuencia y abandono infantil realizada señalaban a la industrialización. Opinaban que la ciudad con sus ritmos de trabajo y las nuevas formas de sociabilidad habían alterado los vínculos comunitarios. Esto provocaba que no actuaran sobre las tradiciones ni los vínculos familiares las dos instancias socializadoras más importantes de las sociedades preindustriales.

Todos los sociólogos convenían en la ruptura del orden familiar debido entre otros argumentos a la incorporación de las mujeres al trabajo una de las causas del aumento de la criminalidad. La mayoría de los niños delincuentes provenían de familias que no se responsabilizaban de las conductas de sus hijos:

*“Ese abandono de la infancia, fuente y semilla de la criminalidad habitual y de la reincidencia es debido en su forma epidémica, según hace notar Ferri al industrialismo contemporáneo que por el trabajo de día y de noche de hombres y mujeres ha destruido toda la vida de su familia obligando a los hijos de los proletarios a crecer en el arroyo y como consecuencia a habituarse a la mendicidad, a los pequeños hurtos, a los delitos contra el pudor si es que no son arrastrados a todo esto por sus padres a quienes la miseria borra todo sentimiento humano”<sup>13</sup>”*

A los padres se les caracterizaba como alcohólicos, trabajando todo el día fuera del hogar y proclives al abandono de sus hijos a la influencia perniciosa de la calle. En conclusión unas condiciones de vida y unas condiciones de hogar que, a juicio de los autores, eran la

---

<sup>13</sup> Eduardo DATO, “Discurso leído por Excmo. ... en la sesión inaugural del curso 1906-1907” en Revista General de legislación y Jurisprudencia, Madrid, 1907, Tomo 110, p. 80.



fueron la misma de la infancia abandonada. Fenómeno que se agravaba aún más, según la opinión generalizada de los estudiosos sociales, por la práctica extendida del concubinato entre las clases obreras y sus consecuencias directas sobre el aumento de la exposición y abandono infantil. En 1902, en el III Congreso Internacional sobre protección a la infancia, celebrado en Londres, los reformadores sociales dejaban bien claro el manantial de las desviaciones:

*“¿En qué medio ambiente se encuentran los niños viciosos que no son delincuentes aún, pero están ya en la pendiente que conduce al delito? No habitualmente en las familias acomodadas, ni de las modestas moradas de las familias artesanas, de los agricultores o de los obreros honrados, sino en las familias desestructuradas, que se hallan con demasiada frecuencia en aquellas capas sociales en donde fermentan mil elementos de descomposición, en donde no estando en su sitio, todo ofrece la imagen del caos. Allí no hay nada en estado normal<sup>14</sup>”.*

La infancia abandonada, viciosa y delincuente y su reeducación se convirtieron en cuestiones que pasaron a ocupar un lugar destacado en los estudios de numerosos tratadistas. La primera forma que adoptó la creciente preocupación fue la creación de comisiones de estudio para proponer reformas legislativas y promover la creación de nuevas instituciones o de vigilar las existentes. Con todo esto, se pretendía integrar socialmente a la infancia peligrosa. En 1883, se promulgaba la ley sobre creación de patronatos e instituciones de corrección paternal que tuvieron su continuidad en la ley de marzo de 1891 por las que se establecían las casas o establecimientos donde los menores no emancipados han de cumplir las correcciones que les impongan sus padres. En febrero de 1903, se organizaban las escuelas-asilos de Madrid y se aprobaba la ley de Mendicidad que responsabilizaba a los padres del comportamiento de sus hijos y les imponía multas igual que a las personas que mendigaran en compañía de sus hijos. Asimismo la ley preveía la guarda de los niños abandonados, huérfanos o hijos de padres pobres en los asilos de beneficencia o la entrega a las sociedades e instituciones particulares dedicadas a la protección a la infancia.

---

<sup>14</sup> Julián JUDERÍAS, *La protección a la infancia en el extranjero*, Madrid, 1908, p. 17.

### 2.1. La infancia abandonada

El problema de la infancia abandonada se convirtió, a finales del siglo XIX y principios del XX, en el más visible del mundo urbano,

*“¿Habéis visto en esas crudas noches de invierno al retiraros a vuestro lecho un niño arrinconado en el quicio de un portal, tiritando de frío y procurando en vano apartar de la lluvia sus desnudos pies? Aquella voz débil que implora vuestro generoso apoyo semejante al último gemido de una agonía cruel, ¿no ha inculcado en vuestro pensamiento dolorosas reflexiones? ¡Oh sí no hay alma tan despiadada que no se sienta estremecida de pena ante espectáculo tan sensible como por desgracia frecuente!*

*Aquel niño ha tenido padres como todos los demás seres pero han desaparecido de la tierra o le han abandonado en medio del revuelto fango de la vida<sup>15</sup>”.*

Y en el más inquietante por el desorden social que ponían en evidencia y por las consecuencias sociales que provocaba. La mendicidad se convertía en la semilla de la delincuencia:

*“La infancia abandonada es la clase que da a la delincuencia habitual el mayor contingente como que excede de un 60% en los cuadros de estadística criminal; y el proceso biológico de la delincuencia de modo general **podría representarse por el niño que mendiga, que hurta más tarde que roba y estafa y que al llegar a la edad de la pubertad, en esa gran crisis de la existencia incide en los delitos de sangre.** La vida errante, la vagancia más absoluta, los instintos sexuales aguijoneados por la intimidación de los sexos, los estigmas venéreos que enferman prontamente su organismo, la corrupción más completa y el abatimiento de todo ideal: he aquí las notas integrantes de la infancia abandonada que pronto es un elemento de población penal*

---

<sup>15</sup> Luis VEGA REY, “Amparo al niño desvalido” en *La madre y el niño*, Madrid, 1883, núm. 1, p. 30.

*numeroso en nuestras cárceles como lo es a corto plazo de nuestros establecimientos penitenciarios<sup>16</sup>”.*

El niño en la calle, libre de toda autoridad paterna, se convirtió en uno de los temas más recurrentes en los escritos de la filantropía decimonónica e igual que lo será en las primeras décadas del siglo XX, el tema del golfo:

*“La infancia abandonada –bien por carencia de padres, bien porque aun teniéndoles realmente, como escribe Julio Simón, viven en orfandad, merced al punible abandono de los deberes de la paternidad, o bien, finalmente porque la inocencia de los primeros años se pierde en el seno de una familia culpable –genera el genuino tipo de niño golfo que fuera aquella ley de natural tutela reclamada del fuerte por el débil es por su ineducación y abandono un ser antisocial, iniciación y esbozo del criminal incorregible<sup>17</sup>”.*

La mendicidad infantil se convirtió también en otro foco de interés para los reformadores sociales. Denunciaban como los niños eran utilizados por sus padres para explotar la caridad pública y a veces eran alquilados a otras personas para el mismo fin. Exigían que el Estado tomara las medidas necesarias para erradicar este problema y les retirase la patria potestad a los padres que no cumplieren con sus obligaciones:

*“Otro de los abusos que las autoridades deben cortar evitando un triste espectáculo al público y una odiosa especulación protegiendo al mismo tiempo la dignidad humana representada por la infancia, es el uso de los niños propios o alquilados, ajenos o vendidos (de los que hay ejemplo) hacen los mendigos de profesión para excitar la pública caridad. Pero este mal no se corregirá si no se prohíbe terminantemente la mendicidad.*

*Tratándose únicamente de mejorar la suerte de los niños abandonados y evitando sean presas de la torpe especulación de la vagancia y se ejerciten en el aprendizaje*

---

<sup>16</sup> Pedro GONZÁLEZ “La delincuencia en los menores de edad” en la Revista de Legislación y Jurisprudencia”, Madrid, 1902, tomo 100, p. 311.

<sup>17</sup> GONZÁLEZ ALBA, *La delincuencia* .... tomo 100, p. 307

*del vicio por los ejemplos que continuamente observan, debemos nosotros, y con nosotros la sociedad que estriba en la reforma de costumbres, abogar constantemente para la creación de buenos establecimientos de beneficencia donde se recojan los niños abandonados, donde sean convenientemente instruidos y donde adquieran los hábitos de trabajo y de la virtud siendo útiles así mismos y a la sociedad, para la hoy constituye un verdadero peligro. Esto no es imposible realizarlo, será muy tardío, en verdad, si los gobiernos no procuran con mano fuerte extinguir la vagancia, reprimiendo todo lo posible el vicio y la disolución que reinan en las grandes poblaciones<sup>18</sup>”.*

*“Procede impedir con mano férrea hasta llegar a lo que pareciere imposible la explotación del niño en la vagancia, mendicidad y en el trabajo. El poder público debe recoger a los hijos del mendigo que indiferente, egoísta o desgraciado, los asocia a su funesta industria para más interesar la caridad del prójimo y no les enseña a trabajar. El que no se basta a sí mismo, el que menos aún basta para sustentar y educar a sus hijos no puede conservar sobre ellos el absoluto derecho de la patria potestad<sup>19</sup>”.*

Los reformadores sociales, higienistas y juristas denunciaban como la patria potestad se había convertido en un obstáculo para proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y el abandono del que eran objeto por sus padres. El Doctor Tolosa Latour escribía: *“Nuestra legislación es a todas luces deficiente. La patria potestad se eleva como infranqueable muralla para amparar las sevicias, explotaciones y abandono de gentes indignas, que abusan del hijo induciéndoles a la vagancia y el crimen<sup>20</sup>”.* Los juristas reclamaban la reforma del Código civil de 1889 porque observaban graves deficiencias en su articulado para proteger a los niños de los abusos cometidos por sus padres<sup>21</sup>. Igualmente entendían que la definición de

---

<sup>18</sup> Luis VEGA REY, “Los niños abandonados” en *La madre y el niño*, Madrid, 1883, p. 165.

<sup>19</sup> F.IGLESIAS, “Nuestras aspiraciones” en el *Boletín de la Sociedad Protectora de los niños*, Madrid, 1900, núm. 237, p.5.

<sup>20</sup> Manuel TOLOSA LATOUR, *El problema infantil y la legislación*, Madrid, 1900, p.12.

<sup>21</sup> Ramón ALBÓ Y MARTÍ, *La caridad, su acción y su organización en Barcelona*, Barcelona, 1901, p. 270

la patria potestad del Código no recogía la evolución que el concepto había sufrido. La patria potestad había dejado de ser una institución concerniente a la esfera privada donde el Estado no debía mediar sino que reclamaban su intervención cuando el padre no cumpliera sus obligaciones<sup>22</sup>. Por tanto, reclamaban una mayor intromisión del Estado en los asuntos familiares. Las principales críticas coincidirán en el tiempo (1895-1918) con las primeras medidas legislativas que se llevaron a cabo para proteger a los menores de la negligencia de sus padres: la ley de Mendicidad de 1903 y los Tribunales de Menores que serán los encargados a partir de su constitución de juzgar los delitos que cometieran o sufrieran los niños.

De igual modo la vagancia y la mendicidad era otro de los factores que más perjudicaban al menor. Los reformadores sociales revelaban que los padres maltrataban a sus hijos si no regresaban a casa con una cantidad de dinero. El miedo de volver a su hogar sin lo pactado hacía que el niño se dedicase al pillaje o abandonara la morada:

*“A todo esto añadamos las amenazas y malos tratos que dan a las infelices criaturas algunos padres desalmados como no lo atestiguan multitud de ejemplos, entre ellos uno muy reciente ocurrido en Málaga cuya víctima fue un niño de 12 años que por no llevar suficiente cantidad de colillas (a cuya recolección le dedicaban) fue maltratado cruelmente, nada menos que por su madre (...) Las privaciones de alimentos con que son castigados si acuden a su casa sin la cantidad marcada como minimum y que es claro si no se resignan a ser mártires, han de procurarse por eludir los golpes y amenazas sin vacilar en los medios que suelen ser el hurto, el robo y el engaño<sup>23</sup> ...”.*

Al mismo tiempo, la prensa nacional se hacía eco del problema higiénico y moral que representaba la mendicidad infantil. En este sentido hay que señalar el debate sobre la mendicidad infantil y las formas de erradicarla que se suscitó en el *Heraldo de Madrid* en

---

<sup>22</sup> J. PORCEL Y SOLER, *Estudios sobre la patria potestad*, Granada, 1902, p. 118

<sup>23</sup> J. SOLDEVILA Y CARRERA, *La infancia y la criminalidad*: Memoria que obtuvo el premio del Excmo. Sr. D. Tomás Castellano en el certamen escolar nacional celebrado en honor de Sto. Tomás de Aquino por la Academia Jurídico-Literaria de Zaragoza, Zaragoza, 1897, p. 32.

las mismas fechas que se debatía y aprobaba la ley de mendicidad de menores en el parlamento. Intervinieron en el mismo diferentes personalidades que estaban preocupados por las cuestiones sociales. El sociólogo Salillas mantenía que se acabaría con la mendicidad creando asociaciones que tuvieran por objeto:

*“1º. Organizar la tutela de la juventud abandonada, desatendida o rebelde.*

*2º. Buscar los medios para disminuir la pobreza. Unos de estos medios es la cooperación. Hay otros muchos aún sin el aumento de la producción del país.*

*3. Modos de reprimir la mendicidad y la organización de la caridad para que sea verdaderamente útil, aunando los esfuerzos de todas las sociedades caritativas, que actualmente desperdician, por su falta de plan, grandes sumas<sup>24</sup>”.*

El sociólogo Alfonso Ruiz Grijalbo argumentaba que los mendigos y vagabundos eran agentes antisociales contra los que había que adoptar medidas serias y eficaces. Asimismo para remediar la mendicidad, se imponía su supresión dado que de esta manera se evitaría la tanto la explotación del niño que rara vez se aprovechaba de la limosna conseguida como hacer de la mendicidad un oficio. Por último señalaba la importancia de crear establecimientos especiales para la educación del niño<sup>25</sup>.

Sanz Escartín también insistía en la necesidad de penalizar la mendicidad en su totalidad y de reorganizar los establecimientos benéficos tomando como modelo la ciudad de Londres. En este sentido señalaba la *Charity Organization Society* (COS) fundada en Inglaterra en 1869. Esta organización definía al pobre digno en buena medida como los países católicos del continente pero prohibía dar limosna en las calles<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> R. SALILLAS, “Las tres cuestiones” en el Heraldo de Madrid, 1903, 29 de Mayo

<sup>25</sup> Alfonso RUIZ GRIJALBO, “Vagancia y Mendicidad”, en el Heraldo de Madrid, 1903, 23 de mayo.

<sup>26</sup> SANZ DE ESCARTÍN, “El problema de la miseria” en el Heraldo de Madrid, 1903, 21 de mayo.

Por último, el criminólogo Bernaldo de Quirós<sup>27</sup> proponía que se acabaría con la mendicidad si se tomaran medidas a semejanza de las iniciativas de algunas ciudades europeas como Londres o París. Estas ciudades tenían programas de prevención social para evitar la formación de golfos, mendigos y vagabundos. Pero si estos programas no daban los resultados esperados, propugnaba la fundación de establecimientos benéficos para su regeneración.

En resumen, en sus opiniones observamos como todos ellos eran partidarios de prohibir la mendicidad infantil. Consideraban el trabajo como remedio para evitar la mendicidad. Sin embargo los niños no debían acudir a los centros de trabajo dado que había que separarlos de los adultos que los explotaban y que representaban ese mundo peligroso que era la calle. Asimismo debían crearse programas para la prevención que evitasen la formación de golfos, mendigos y vagabundos e instituciones propias para su tutela y educación. Además denunciaban mal estado de las instituciones benéficas en España y sugerían que se tomara como modelo la reorganización que habían llevado a cabo otras ciudades europeas.

La Ley sobre los niños habitualmente dedicados a la mendicidad o abandonados por sus padres aprobada en 1903, fue la respuesta del Estado para resolver este problema. Redactada por la Comisión de Reformas Sociales perseguían prohibir la mendicidad a los menores de 16 años e integrar en la sociedad a la infancia situada en posiciones moral y físicamente en peligro para ellos mismos y para los demás. Igualmente responsabilizaba a los padres del comportamiento de sus hijos imponiéndoles multas y estableciendo una gradación para la pérdida de la patria potestad.

### **3. La mendicidad**

La mendicidad, en el siglo XIX, formaba parte del paisaje urbano. Su aumento o disminución dependía de la fluctuación de la economía y de los niveles de ocupación laboral. Todas las ciudades contaban con un hospicio o asilo de mendicidad, mayoritariamente creados en el siglo XVIII para atender las necesidades de los más desfavorecidos. Durante el siglo XIX se crearon innumerables instituciones para atender a la infancia abandonada. Se han

---

<sup>27</sup> BERNALDO DE QUIRÓS, “Mendigos y vagabundos” en el Heraldo de Madrid, 21 de Mayo.

contabilizado hasta 33 asilos para niños creados por congregaciones religiosas y particulares caritativos. En épocas de carestía y falta de trabajo estas instituciones estaban desbordadas porque no podían cubrir las necesidades de la población marginal. Durante el siglo XIX, las clases medias y las órdenes religiosas asumieron la obligación de gobernar las instituciones asistenciales que suavizaran las carencias más graves de las clases obreras dado que las autoridades públicas fueron incapaces por falta de medios y de voluntad política de cubrir las necesidades de las familias y niños que acudían a ellas. Las mujeres de las clases medias se preocuparán por la infancia más necesitada pero también proyectarán sobre ella la moralidad propia de su clase social<sup>28</sup>. Las ideologías más religiosas sostenían que siempre habría familias pobres aunque las autoridades gubernamentales estaban convencidos de que el problema de la pobreza se podrían resolver. Asimismo, las entidades benéficas de inspiración religiosa operaban movidas por el convencimiento de que ayudar a los pobres era un deber moral y que una sociedad cristiana era eminentemente caritativa. Para los donantes católicos proporcionar ayuda a los necesitados era una manera de conseguir la salvación eterna. La caridad de la gente materializada en la entrega de limosnas era la forma más común en la asistencia a los pobres.

La ayuda pública y privada a los pobres respondía a la creencia de que una sociedad ordenada se asentaba en una familia ordenada. La familia era el eje del orden social del siglo XIX y la moralidad de las mujeres tenía una gran importancia en la estructura social. A la mendicidad se la consideraba, durante la Restauración, como un problema higiénico y moral aunque tenía un carácter estructural<sup>29</sup>. Los higienistas y reformadores sociales distinguían por un lado, entre mendigos dignos cuya desgracia era inevitable o aquellos que no podían cuidar de sí mismos, lo niños abandonados o huérfanos y, por otro lado, los mendigos indignos que no trabajaban porque eran vagos, borrachos o libertinos y se aprovechaban de la caridad. Además a estos últimos se les consideraba un peligro social<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Pedro TRINIDAD FERNÁNDEZ, “La infancia abandonada y delincuente” en la Historia de la Infancia contemporánea en España, Madrid, 1996, p. 478.

<sup>29</sup> Ángel BAHAMONDE, “Mendicidad y paro en Madrid de la Restauración”, Estudios de Historia Social, Madrid, num. 7, pags. 353-384.

<sup>30</sup> F. CASTELLS, “La mendicidad” en Revista de Higiene y Policía Sanitaria, Madrid, 1892, num. 5 y 6, p. 69.



Hasta finales del siglo XIX, en España la mayor parte de la asistencia a los pobres era de carácter local y privado ya que se desarrollaba a escala comunitaria, municipal o provincial aunque paulatinamente las instituciones de la asistencia pública fueron creando niveles de servicio adicionales. Las necesidades del Estado en términos de crecimiento de población, formación de la identidad nacional, reforma de la instrucción pública, expansión industrial y militar, conformaron los programas de asistencia pública, imponiéndose poco a poco a los imperativos religiosos y morales que tan poderosos habían sido en décadas anteriores. Asimismo aparecía una tendencia que lejos de culpar a los pobres por su pobreza, reconocía que la falta estaba en la estructura política y económica.

### 3.1. La Ley de Mendicidad de 1903

El proyecto de Ley sobre los niños dedicados a la mendicidad o abandonados por sus padres se inició en 1899. El ministro de la Gobernación Eduardo Dato solicitó a la Comisión de Reformas Sociales un dictamen sobre un proyecto de Ley para solucionar el problema de la mendicidad infantil. Según el ministro los problemas del niño no finalizaban con una reglamentación de las condiciones de trabajo sino que también era indispensable codificar sobre la explotación a la que los someten algunos padres cuando los dedican a la mendicidad, así como los niños que son abandonados. La creación de la Comisión de Reformas Sociales en 1883 fue el reconocimiento por parte del Estado de la Restauración de que no podía quedarse al margen de los nuevos problemas suscitados por lo que comenzaba a conocerse como la *cuestión social*<sup>31</sup>. El proyecto se reducía a proclamar que a tenor de lo dispuesto en el artículo 171<sup>32</sup> del Código civil se suspendiera o privara de la patria potestad a los padres que habitualmente dedicaran a sus hijos a la mendicidad

---

<sup>31</sup> Manuel PÉREZ LEDESMA “La Comisión de Reformas Sociales y la Cuestión Social durante la Restauración” en 4 siglos de Acción Social. De la beneficencia al bienestar social, 1978, p. 156.

<sup>32</sup> Art. 171. 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 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.

pero también introducía la responsabilidad del Estado para sustituirla.

El informe de contestación de la Comisión fue redactado por Santamaría de Paredes que observaba graves deficiencias en el proyecto y renvió al ministro una ley que sería la que posteriormente se aprobaría. En la documentación de la Comisión se explicaba que esta ley debía ser examinada bajo cuatro aspectos: el penal, el civil, el administrativo y el económico. Además no querían abordar en su totalidad el problema de la mendicidad ni terciar en el debate sostenido entre aquellos que no querían prohibirla por respeto a la libertad individual y aquellos que exigían penalizarla dado que algunos hacían de la mendicidad un oficio y eran vistos como un peligro social. Defendían la prohibición de la mendicidad infantil como una extensión de la protección iniciada por el Estado en la regulación o reglamentación del trabajo infantil:

*“ ... Desde el momento en que el Estado se considera autorizado para dictar leyes que protejan a los menores contra su propia inexperiencia o la ajena codicia en cuanto al trabajo y a la instrucción, en pro de su desarrollo físico y espiritual, cuyos beneficios no pueden apreciar sino cuando su carencia no tiene remedio, por iguales motivos puede y debe prohibirles la vagancia y la mendicidad, en cuanto corrompen su alma, impiden su educación y les hacen refractarios al trabajo. Comiencese por prohibir terminantemente la vagancia y la mendicidad a los menores, cuando menos hasta la edad de quince o dieciséis años a que se extiende la protección del Estado respecto a su ocupación industrial. Y de la prohibición resultará la ilicitud de tal género de vida y con ella la facultad de las autoridades y de sus agentes para detener a los que se encuentren en este caso<sup>33</sup>”.*

Asimismo distinguían entre los niños desamparados, aquellos que no tenían padres ni alguien que estuviera legalmente encargado de su crianza y los propiamente abandonados por sus padres o tutores que

---

<sup>33</sup>Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES “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”, Madrid, 1900, pag. 1.

se han desatendido de ellos por completo o los emplean en la caridad pública. Respecto a los primeros, el problema se resolvía fácilmente. Tras su detención se establecía su ingreso en establecimientos para su corrección y educación bajo la tutela del Estado. Con los desamparados surgían dos problemas relacionados con la responsabilidad de los padres y otro que afectaba a la patria potestad. El Código penal de 1870 castigaba en su artículo 501 con arresto mayor y multa de 125 a 1250 pesetas el *abandono de un niño menor de siete años* y en su artículo 603 con represión y arresto de cinco a quince días a los padres de familia que abandonaren a sus hijos y no les procurasen la educación que requiriera su clase. Adicionalmente a los tutores o encargados de un menor de quince años que desobedecieran los preceptos sobre instrucción primaria obligatoria o abandonasen el cuidado del menor. Además la ley de 1878 imponía las penas de prisión correccional en su grado mínimo y medio y multa de 125 a 1250 pesetas, a los ascendientes, tutores, maestros o encargados de un menor de dieciséis años que le entreguen gratuitamente a individuos que ejerzan las profesiones de acróbatas, funámbulos... etc. o se consagren habitualmente a la mendicidad o a la vagancia elevando la pena al grado máximo si la entrega se hubiese verificado mediante precio.

La Comisión encontraba en estas disposiciones contenido el principio de punibilidad pero creyeron necesario introducir en el proyecto de ley dos artículos de carácter penal por las siguientes razones: “ 1º *Por no haber definido el Código el abandono al castigarlo en sus artículos 501 y 603; 2º porque al no expresar concretamente si el abandono que supone la vagancia y la mendicidad se halla comprendido en estos artículos, lleva la complejidad al ánimo del juzgador, el cual no se decide a interpretarlos en este sentido, tanto más cuando la ve tolerada en los mayores; y 3º porque la ley de 1878 se refiere únicamente al caso de la entrega de menores a los que habitualmente se consagran a la vagancia o mendicidad y aún parece suponer el desprendimiento total por parte de los padres; resultando de escasa aplicación por dificultades de prueba o exceso de penalidad y dejando sin castigo otros hechos análogos de menor gravedad que deben ser reprimidos*<sup>34</sup>”.

---

<sup>34</sup> SANTAMARÍA DE PAREDES, Informe dirigido ... p. 3

El artículo 1º del proyecto indicaba que según lo expuesto en el artículo 171 del Código Civil se suspendería la patria potestad “a los padres que habitualmente dediquen a sus hijos a la mendicidad”.

La Comisión percibía cierta la vaguedad en este artículo y consideraron introducir el siguiente párrafo para que no existiese controversia y fuera más claras las causas para suspender o privar de la patria potestad:

*“Cuando los padres o tutores sean castigados por tercera vez con arreglo al art. 1º o dos veces con sujeción al 2º art., o por virtud de ambos, la condena llevará consigo la inhabilitación temporal de los padres o tutores para la guarda y educación de los menores y el ingreso de éstos en un establecimiento de beneficencia donde serán guardados y educados.*

*La inhabilitación durará dos años, pudiendo cesar antes o prorrogarse por mayor tiempo, si así lo determinase el Tribunal que fuere competente para entender los casos a que se refiere el art. 171 del Código civil, previo informe del jefe de establecimiento benéfico donde se hallase 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, siempre que ofrezcan garantías bastantes de cumplir tales deberes<sup>35</sup>.*

En síntesis, la Comisión de Reformas Sociales se decantaba por la inhabilitación de los derechos de guarda y custodia del menor más que por la pérdida o suspensión de la patria potestad. La administración debería hacerse cargo de los lugares benéficos para cobijar y educar a los niños abandonados y mendicantes.

---

<sup>35</sup> SANTAMARÍA DE PAREDES, Informe dirigido... p.3

### 3.1. *El debate parlamentario*

La redacción definitiva del proyecto de ley sobre la mendicidad infantil<sup>36</sup> se presentó el 16 de junio de 1903 para su

---

<sup>36</sup> Art. 1. Serán castigados con multas de 5 a 50 pesetas y subsidiariamente con arresto de uno o diez días:

1º. Los padres, tutores o guardadores cuyos hijos o pupilos menores de dieciséis años que estén a su cargo fuesen detenidos por hallarse mendigando, vagando o pernoctando en paraje público.

2º. Las personas que se hagan acompañar de menores de dieciséis años, sean o no de su familia, con objeto de implorar la caridad pública.

Art.2. Serán castigados con multa de 50 a 125 pesetas y arresto de diez a treinta días:

1º. Los padres, tutores o guardadores que maltratasen a sus hijos ó pupilos menores de dieciséis años para obligarles a mendigar ó por no haber obtenido producto bastante de la mendicidad.

2º. Los padres, tutores o guardadores que entreguen sus hijos o pupilos menores de dieciséis años a otras personas para mendigar.

Art. 3. Si le entrega fuese mediante precio, recompensa o promesa de pago, se les castigará con la pena de arresto mayor y multa de 125 a 1500 pesetas. En esta penalidad incurrirán también los que con ellos se hubieran concertado o procurado el pacto.

Art. 4. Cuando los padres o tutores sean castigados por tercera vez con arreglo a los artículos 1º y 2º o dos veces con sujeción al artículo 3º o por virtud de aquellos y éste, la condena llevará consigo la suspensión del derecho de los padres o tutores a la guarda y educación de los menores y el 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 estuviese 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.

Art. 5. Los agentes de la autoridad deberán detener a los menores de dieciséis años que mendiguen por vía pública siempre que los entregue inmediatamente a los agentes de la autoridad.

Los agentes conducirán a los detenidos al local al efecto donde estarán con la separación conveniente hasta que sean devueltos a sus guardadores o trasladados a un establecimiento benéfico.

discusión parlamentaria. En las diferentes intervenciones subyacían dos concepciones distintas del Estado que reflejaban las resistencias sociales al cambio. Por un lado los diputados que se oponían a la ley defendían un estado como garante de la ley y orden y partidarios de la caridad como vía de solución del problema social. Y por otro lado, los defensores de la ley defendían un Estado intervencionista y protector de los individuos más débiles de la sociedad. Asimismo consideraban que había que proteger a los niños de la mendicidad no solamente porque eran explotados por sus padres sino también porque podría suponer el inicio de una futura carrera criminal.

El diputado conservador Esteban de Collantes explicó en su intervención las razones que le llevaban a oponerse a la ley. En primer

---

La autoridad gubernativa, previas averiguaciones oportunas, acordará la corrección que sea de su competencia y pondrán el hecho en conocimiento de la autoridad judicial correspondiente si procediese ulterior responsabilidad.

Los detenidos podrán ser entregados a sus padres o guardadores tan pronto como estos los reclamen y se presten a cumplir la responsabilidad en que hubiere incurrido o presenten fiadores que ofrezcan garantía suficiente.

Los padres o guardadores quedarán exentos de responsabilidad si demuestran satisfactoriamente que hicieron cuanto pudieron para evitar el acto que motivó la detención del menor.

Art. 6. Los niños abandonados y los privados de la asistencia de sus padres por fallecimiento de estos o por imposibilidad absoluta de mantenerlos o por aplicación del artículo 4º 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 la legislación general del ramo y la práctica seguida en cada provincia respecto al asilo y educación de huérfanos y desamparados.

Podrán también los ayuntamientos y las diputaciones provinciales 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.

Art. 7. Las responsabilidades establece el artículo 1º Se harán efectivas por los alcaldes o gobernadores civiles, indistintamente; las establecidas en el artículo 2º por los jueces municipales y las del 3º por los jueces de instrucción y Audiencias provinciales.

Las autoridades gubernativas y judiciales encargadas 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.

Art. 8. El gobierno dictará las reglas oportunas para el ejercicio de la acción protectora del Estado sobre los niños abandonados a fin de asegurar la eficacia de la presente ley.

lugar no se mostraba partidario de la intervención del Estado en las cuestiones sociales:

*“... Siempre he dicho que no hay que buscar la solución del problema haciendo que el Estado usurpe atribuciones que no le corresponden sino estableciendo armonía entre la libertad y el derecho y que ni a título de acción tutelar pueden los gobiernos ni el Estado inmiscuirse en determinadas soluciones. Es muy cómodo decir que el Estado ejerce una acción tutelar, sí; pero permitidme lo vulgar de la frase, la ejerce a contrapelo porque la principal función del padre es el de proveer de medios de subsistencia para los hijos; y aquí lo primero que hace el Estado es arrancar al contribuyente los medios para sostenerse él, sin ocuparse de los demás. Por atribuirse el Estado funciones que no le corresponden es por lo que en las leyes se tocan tantos desengaños<sup>37</sup>”.*

En segundo lugar se resistía a la aprobación de esta ley porque era contrario a la prohibición de la mendicidad pero si pedía que se acabara con los mendigos de oficio:

*“... En buena hora que a los que privan de limosna a los verdaderos necesitados, cometiendo lo que yo creo que era una verdadera estafa, se procure castigarlos o por lo menos que no invadan la vía pública; pero esto con una buena inquisición se averigua y se puede castigar, no hay que confundirlo con que pida limosna el que verdaderamente lo necesite, ¿qué remedio, qué recurso le dais? ¿Es que vais a establecer el derecho al trabajo?<sup>38</sup>..”*

En tercer lugar se oponía porque no estimaba necesario castigar a los padres porque sus hijos mendigaran dado que consideraba que la ley quedaría sin eficacia al no existir los establecimientos que la ley enumeraba:

*“Francamente castigar al padre de un niño de 16 años, que de cien casos, los noventa y nueve piden limosna porque no*

---

<sup>37</sup> DIARIO DE SESIONES, 1903, p. 342

<sup>38</sup> DIARIO DE SESIONES, 1903, p. 341.

*hay en su casa elementos de subsistencia y medios para vivir imponiéndole una multa es ridículo<sup>39</sup>”.*

El conde Esteban de Collantes finalizó su alocución indicando la manera de terminar con el problema de la mendicidad y valoraba que la mendicidad no se solucionaba con leyes sino con la caridad debido a que las diferencias entre ricos y pobres existirían siempre:

*“Es un buen deseo y lo celebro pero problemas de esta indole como el de la indigencia, el de la miseria y la vagancia y sobre todo, el de la vagancia no se resuelven con leyes procesales y políticas y con leyes civiles; esos problemas sólo se simplifican con la ley del amor y de la caridad que es esa ley que la Providencia estableció en su plan divino para ir compensando, aunque en parte, las consecuencias de la desigualdad en las condiciones de la humanidad, la única ley, la de caridad, la que servirá para atenuar también aunque no resolver, ese pavoroso problema de la cuestión social<sup>40</sup>”*

El diputado Luaces fue el encargado de contestar al conde Esteban de Collantes. Juzgaba que el Estado si tenía que intervenir en leyes que protegieran a la infancia de la mendicidad y el abandono sobre todo cuando ya había dictado leyes que les protegían del trabajo. Además sostenía que el Estado tenía con relación a la sociedad la obligación de que esos niños no se convirtieran en futuros delincuentes:

*“Pero, ¿es que cree S:S. que cuando se ha podido dictar una ley que proteja a los niños contra la explotación que significa el hacerles trabajar prematuramente al privarles de instrucción por llevarles a las fábricas y talleres, que evite que el trabajo, cuando sea permitido, lo hagan en condiciones que pueda perjudicar su inocencia o su salud, no va a poder dictar el Estado una ley que impida explotar a los niños, no para trabajar sino para enseñarles la vagancia y a ganar dinero sin esfuerzo alguno? ¿Es que no va a tener el Gobierno derecho a impedir que los padres dediquen a los niños a la mendicidad, en vez de hacerlos asistir primero a las escuelas y a los talleres después?<sup>41</sup>”*

---

<sup>39</sup> DIARIO DE SESIONES, 1903, p. 341

<sup>40</sup> DIARIO DE SESIONES, 1903, p. 342.

<sup>41</sup> DIARIO DE SESIONES, 1903, p.345



*“El Estado tiene el deber, con relación a los niños, de impedir que se les haga adquirir hábitos de vagancia, que no se les enseñe a ganar honradamente lo bastante para cubrir sus necesidades y que más tarde sea imposible hacerles adquirir hábitos de trabajo aun cuando ellos mismos conociendo ya tarde el daño que se les ha hecho, quieren ponerle remedio. Tiene también el Estado, con relación a la sociedad, el deber de impedir la mendicidad y la vagancia de esos niños para que no se conviertan en elementos perjudiciales a aquella. Un tanto por ciento, muy elevado se convertirían no ya en vagos, sino en criminales, porque la vagancia es uno de los mejores caldos de cultivo de la criminalidad, y es por esto evidente que, como remedio preventivo contra la criminalidad, tiene también el Estado el deber de impedir la vagancia y la mendicidad de los niños<sup>42</sup>”.*

Estaba de acuerdo con el diputado Esteban de Collantes en la ausencia de establecimientos para recoger a los niños aunque pensaba que había que proporcionar una ley para que se pudiera evitar la mendicidad de los menores:

*“Y lo que creo es que debemos dar al gobierno los medios y las armas para evitar la mendicidad y la vagancia de los niños y el Gobierno cuidará porque no es misión nuestra de que en todas la provincias y los municipios haya establecimientos donde recluir a esos niños; claro es que sin esos establecimientos no llegase a existir, la ley quedaría sin eficacia, pues si han de ser recludos en los establecimientos penitenciarios actuales (por no existir los establecimientos de que se habla en el dictamen), mezclados con criminales empedernidos, en vez de mejorar, se empeoraría y esto no es lo que pretende el Estado<sup>43</sup>”.*

Otro de los diputados que desaprobaba el proyecto de ley era el Sr. Danvila. Las razones que alegaba eran muy parecidas a las de Esteban de Collantes. Creía que era una ley innecesaria y que no resolvía el problema de la mendicidad. Además opinaba que el problema de la mendicidad se remediaba con una buena

---

<sup>42</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 346.

<sup>43</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 348.

administración de los establecimientos benéficos. Además observaba que el problema de la mendicidad se reparaba si cada provincia se hiciera cargo de sus propios pobres:

*“Lo primero, pues, que hay que pensar es en darle recursos al gobierno para que se le ponga en condiciones de poder recoger a todos esos hijos de la desgracia. Eso es lo primero que hay que hacer; y con razón preguntaba antes el Señor Esteban de Collantes dónde estaban esos establecimientos a que, según, el proyecto deben llevarse los pobres inútiles, los pobres desgraciados y aludía a la ciudad de San Sebastián, ejemplo notabilísimo de buena administración, pues lo que vamos allí a pasar el verano no encontramos un pobre por las calles. ¿Por qué? Pues porque los que no son de la provincia, se remiten a la población de origen y los que son de allí, se colocan en establecimientos de beneficencia y no hay ningún pobre en la vía pública pidiendo limosna (...) Venga pues una buena administración, establezcámosla para todos los pueblos de España e imitemos el ejemplo de otras ciudades donde no hay pobres. Hagamos que los pobres vayan al pueblo de su naturaleza y que los ayuntamientos de estos soporten el gravamen de su subsistencia y tengan conocimiento de las condiciones especiales de cada pobre<sup>44</sup>”.*

Otras de las razones que alegaba era que la ley tenía un carácter penal, antes de establecer la penalidad, debía establecer si la mendicidad y la vagancia eran delitos. Asimismo no compartía que se encomendase a los gobernadores civiles, el criterio de fijar la vagancia:

*“Si nuestro Código no castiga la vagancia como delito, ¿cómo quiere S.S. que se reconozca el derecho y el deber al Estado de perseguir a un hombre vago? Lo que el proyecto dice varias veces y lo que quiere castigar, es el estado de vagancia. Pero sí, el Estado de vagancia; y yo pregunto a su señoría: el estado de vagancia ¿qué significa en materia de penalidad? Es muy grave esto de crear un delito nuevo<sup>45</sup>”*  
*“Además el proyecto como el dictamen de la comisión cometen una gran injusticia porque encomienda a los*

---

<sup>44</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 354.

<sup>45</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 354.

*gobernadores civiles la declaración de ese estado de vagancia y yo niego a la autoridad administrativa la facultad y el derecho de poder declarar que un hombre es vago, no lo concibo<sup>46</sup>”.*

Y, por último, sobre el abandono de niños argumentaba que lo contenido en el Código penal sobre este asunto era suficiente para perseguirlo y no consideraba necesario reformarlo. Además no estaba de acuerdo con el límite de edad que se había puesto en la ley dado que estimaba que cuanto más edad tiene una persona más peligrosa se convierte:

*“He dicho antes y ahora lo repetiré con los datos a la vista que en el año 1899 se ejecutaron dos delitos; el año 1900, seis, de los cuales ocho fueron procesados, tres absueltos y cinco penados. Una criminalidad que tiene una extensión tan pobre dentro de la estadística, ¿exige ni reclama que se modifiquen esos artículos del Código penal?<sup>47</sup>”*

*“De manera que este proyecto no se ocupa más que de castigar a los padres por los delitos de los hijos y por los delitos de los hijos menores de 16 años, sin razón que justifique esta limitación. Yo hubiera comprendido bien que hubiera dicho: mientras sea menor de edad y tenga 23 años y esté bajo la dependencia del padre” ¿Podrá verse que de todos los delitos que cometen los hijos son culpables los padres como lo son los dueños de un hotel o de otra parte, por los delitos que cometen sus dependientes?; pero ¿por qué se ha fijado el límite de los 16 años? ¿Es que a los 17 años ya no puede haber vagos ni mendigos falsos? No, no; yo creo lo contrario; que cuanto más edad tiene el hombre y entra más en el mundo y en la sociedad es más peligroso y por esto debe corregirse más severamente”.*

El diputado Lastres –miembro de la Comisión de Reformas Sociales- tomó la palabra para replicar al Sr. Dánvila. Por un lado, dejaba claro que con esta ley no se buscaba la represión de la vagancia y de la mendicidad en su totalidad sino la persecución de los padres o tutores que explotaban a sus hijos en la mendicidad:

---

<sup>46</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 358.

<sup>47</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 359.

*“No perseguimos una ley de mendicidad, no buscamos una ley de represión de la vagancia en general; esos dos problemas son muy interesantes pero sobre ellos no recaerá la unanimidad que ahora puede recaer en este proyecto. Dicho esto, ¿qué es lo que se persigue con esta ley? Esta es una ley por la que se va a dar protección a la infancia contra los explotadores ya se llamen desgraciadamente padres, porque tan santo nombre lo manchan los que explotan a sus hijos, ya se trate de los otros explotadores que, bajo la forma de tutores, aprovechan la juventud para obtener la ventaja del lucro que esta explotación representa<sup>48</sup>”.*

Por otro lado, consideraba necesaria la ley porque igual que en 1883 se había aprobado una ley que fortalecía la autoridad paternal, pudiendo pedir los progenitores el ingreso de sus hijos en establecimientos correccionales cuando el menor fuera conflictivo. De la misma manera debía asistir una ley que impusiera algún correctivo para los padres que no cumplieran sus funciones y ese correctivo estaba contenido en la ley que examinamos. Además insistía en la utilidad para disminuir los gérmenes de la criminalidad.

Por último, si creía fundamental introducir artículos de carácter penal en el proyecto de ley porque afirmaba que con los artículos del Código penal no se podría averiguar los casos mencionados en el proyecto ley:

*“Esta ley es indispensable porque no existe texto ninguno que satisfaga la necesidad que aquí se atiende. No la satisface el Código, tampoco la ley del 26 de julio de 1878, que algo tiene de eso, de evitar la explotación de los jóvenes dedicándoles a la mendicidad porque en ella se emplea una frase de muy dudoso alcance y que podría presentar dificultades para su aplicación por los tribunales. Allí se habla de los padres que dedican a los hijos a la mendicidad cuando esta se demuestra que esta es habitual. Todos los que ejercemos la profesión y estamos en contacto con los tribunales, conocemos muy bien las dificultades que existen para determinar esta habitualidad, las pruebas que se*

---

<sup>48</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 364.

*necesitan y por este rigor de la ley ha quedado la misma inobservancia<sup>49</sup>”.*

El último miembro de la Comisión en tomar parte en el debate, fue el ponente del proyecto Don Vicente Santamaría de Paredes. En su discurso explicó por qué se había fijado en el proyecto de ley la edad de 16 años:

*“¿Por qué se ha fijado la edad de 16 años? Pues en consideración a que esta es la edad a que se extiende con mayor generalidad la acción del Estado en la restricción del trabajo; es decir, la edad propiamente de protección, ya reconocida por la ley. Es también la edad la edad a que se refiere una ley íntimamente relacionada con este proyecto, la ley de 1878, de que luego hablaré, y la edad, además establecida generalmente en las legislaciones extranjeras en este género de protección<sup>50</sup>”.*

La finalidad del proyecto era vencer los obstáculos legales existentes para que el Estado se pudiera hacer cargo de los niños explotados por sus padres o tutores, porque no existía en nuestras leyes penales ni civiles suficientes medios para que el Estado pudiera realizar esta función:

*“Bien puede decirse que es de naturaleza mixta y penal, estando encaminado a remover los obstáculos que se presentan por la falta de expresión de nuestras leyes penales y la indeterminación del Código civil, para que los niños abandonados por sus padres o explotados por ellos puedan ser recogidos en un establecimiento benéfico y bajo la protección del Estado<sup>51</sup>”.*

Además aclaraba que el proyecto de ley estaba inspirado en otras leyes extranjeras que ya se habían aprobado para auxiliar a los niños abandonados o explotados por sus padres o tutores. Ponia como ejemplo la Ley francesa de 1889 que privaba a los padres de la patria potestad en los casos que se hacía indignos de ella. Esta ley enumeraba 26 casos en los que se podía perder la patria potestad que

---

<sup>49</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 366.

<sup>50</sup> DIARIO DE SESIONES, P. 367.

<sup>51</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 368.

se aumentaron con la ley de 1899 que castigaba los actos de violencia y crueldad contra los niños menores de quince años. Igualmente se imponían multas de 1000 francos y prisión de uno o tres años a los que entregasen a sus hijos menores de dieciséis años a la explotación de vago o para mendigar. Según su punto de vista, el proyecto respondía al movimiento general de la legislación extranjera pero con una novedad:

*“El proyecto de la Comisión de reformas sociales, además de inspirarse en lo propio de la legislación española ofrece la novedad de no llegar a la suspensión de la patria potestad sino por medio de una escala gradual de correcciones al padre para ver si corrige y, una vez demostrada la persistencia en el olvido, en el abandono, declarar la suspensión de sus derechos. Claro que la suspensión del derecho de patria potestad es sólo a lo que se refiere a la guarda y educación del menor, no en los demás derechos y deberes que sean compatibles con dicha suspensión<sup>52</sup>”.*

Además añadía,

*“Hubiera sido más grave suspender o privar de la patria potestad casi de repente. ¿No parece mucho más justo y prudente establecer una gradación de correcciones?<sup>53</sup>”.*

Sobre los establecimientos benéficos que debían albergar a estos niños planteaba que si no había suficientes se fundaran otros nuevos. Asimismo si el Estado, ayuntamientos o Sociedades protectoras no tenían suficiente dinero para mantenerlos reclamaba que la limosna que se da en la calle se entregara a estas instituciones:

*“La solución definitiva de éste como de los más graves problemas sociales, según decía el Sr. Conde Esteban de Collantes, está en la caridad. Pero la caridad hija del cielo, al descender a la tierra y tomar forma social ha de organizarse porque sin organización, ninguna obra social satisface cumplidamente sus fines, y así, una vez de repartir limosnas por las calles sin saber si la necesidad es verdadera y proporcionado el remedio, recójanse estas limosnas,*

---

<sup>52</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 368.

<sup>53</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 411.

*llévense a esos centros dirigidos por personas y entonces se habrá resuelto el problema. Mientras tanto, el Estado cumplirá con el más elemental de sus deberes, removiendo los obstáculos legales que se opongan a la caridad<sup>54</sup>.*

Finalmente se aprobó la ley sin que se introdujera ninguna modificación aunque la acogida por parte de los reformadores sociales no fue muy entusiasta dado que no se había prohibido la mendicidad:

*“Basta leer el articulado para comprender que se trata de un problema de la mendicidad y la vagancia, y estudiado su espíritu, se deduce sin gran esfuerzo que el niño no resulta protegido ni mucho menos. Triste es decirlo, la infancia no interesa a las gentes: lo que quieren éstas es que los pobres chicos no le molesten por ningún estilo. Si la mendicidad no es penable, es decir, si el mendigo por pedir una limosna no puede ser condenado, como en Bélgica, a reclusión con trabajo obligatorio, ¿con qué derecho se va a castigar al niño mendigo en la persona de su padre, que puede no haberle obligado a mendigar<sup>55</sup>?”*

La ley de mendicidad no tuvo la menor eficacia. Según el sociólogo Julián Juderías esta ley no tuvo validez porque la población no aceptaba que una familia no pudiera pedir libremente en la calle aunque para él lo único que mostraba esta actitud era nuestro atraso:

*“La torcida y jurídica interpretación que se da a la intervención de las autoridades poniéndose el público de parte de los explotadores, de los padres sin conciencia que abusan de la debilidad de los niños<sup>56</sup>”.*

El jurista López Núñez opinaba que la ley no se cumplía porque para la mayoría de la gente se opondría al intervencionismo de las autoridades:

*“Esta ley, ¡triste es decirlo! no ha tenido la menor eficacia, por falta de acción social conveniente. Nuestro pueblo es un*

---

<sup>54</sup> DIARIO DE SESIONES, p. 414

<sup>55</sup> Manuel TOLOSA LATOUR, *La protección a la infancia en España*, Madrid, 1903, pags. 43-44.

<sup>56</sup> Julián JUDERÍAS, *La juventud delincuente*, Madrid, 1912, p. 27.

*tanto sentimental y acaso tuviera por inhumana la detección de niños que mendigan en las calles, ya solos, ya sirviendo de conductores a ciegos o lisiados; el espectáculo de una madre decentemente vestida, que en las altas horas de la noche pide limosna rodeada de varios niños, conmueve al irreflexivo paseante, que socorre abundantemente a aquella mujer sin sospechar que pudiera ser una vil explotadora o una grosera desalmada celestina. La intervención de los agentes de la autoridad parecería profanación de aquel cuadro de romántica tristeza; la muchedumbre callejera siempre se opondría a este intervencionismo<sup>57</sup>".*

Cossío y Gómez de Acebo añadía: "Esta ley no ha servido para nada, más que para llenar un espacio vacío en la gaceta, pues nadie se ocupa de hacer cumplir sus preceptos y lo que es más triste, será desconocida por aquellos que tienen que hacerla cumplir<sup>58</sup>".

La aprobación de la ley de mendicidad 1903 significó un eslabón más en la protección a la infancia a pesar de su escasa aplicación y la separación del niño del peligro que representaba la calle tanto para su desarrollo como para la sociedad. Esta veía en el niño mendigo al futuro delincuente. La situación de los establecimientos benéficos no ayudó en su aplicación. Asimismo en esta ley se puso de manifiesto el profundo respecto que los legisladores sentían hacia la patria potestad aunque significó un paso más en la intervención del Estado para proteger a sus miembros más débiles.

#### **4. Conclusiones**

En estas páginas hemos visto como se percibía la infancia como una etapa distinta de la vida adulta a la que había que preservar y separar del mundo adulto que representaba la calle y el trabajo. El Estado con las leyes que regulaban o prohibían el trabajo infantil junto con las leyes de instrucción obligatoria contribuyó a esta separación.

---

<sup>57</sup> Álvaro LÓPEZ NUÑEZ, *Los inicios de la protección social en España*, Madrid, 1907, p. 128.

<sup>58</sup> Manuel COSSIO Y GÓMEZ DE ACEBO, *Proyecto de la organización de las instituciones tutelares de la infancia abandonada*, Madrid, 1907, p. 72.



Si la preocupación de los reformadores sociales por la infancia derivó en disposiciones legales que reglamentaron su participación en espectáculos públicos o en las industrias, su interés por la infancia abandonada culminó con la aprobación de la ley de Mendicidad de 1903 que prohibía la mendicidad a los menores de dieciséis años y culpaba a los padres del comportamiento de sus hijos imponiéndoles multas y estableciendo una gradación para la pérdida de la patria potestad además de separarlos de otro peligro: la calle. Esta ley supuso una nueva injerencia del Estado en la autoridad paterna iniciada el 28 de julio de 1878 con la aprobación de una ley sobre trabajos peligrosos de los niños. En esta ley se prohibía el trabajo a los menores en espectáculos públicos, principalmente los que supusieran un ejercicio peligroso. Los padres que entregasen a sus hijos para ejercer esas profesiones serían privados de la patria potestad. Además los padres que incitaran a un menor a abandonar el domicilio familiar para dedicarse a las profesiones citadas o los dedicasen a la vagancia o mendicidad serían castigados con prisión. Se trató de una ley de gran importancia porque señalaba la posible intervención del Estado en la autoridad paterna poniendo coto a la idea tan extendida de que los padres tenían un poder omnímodo en la vida de sus hijos. En palabras de Martín Valverde<sup>59</sup> más que una ley sobre el trabajo propiamente dicha se trataba de una ley sobre los abusos de la patria potestad. No obstante a pesar de estas dos leyes, la patria potestad siguió siendo una infranqueable muralla para proteger a los niños de las crueldades de sus padres. Relacionado con esto, la ley de mendicidad de 1903 al final se decantó por la inhabilitación y no por la pérdida de la patria potestad.

Asimismo la preocupación por la infancia abandonada surgió al mismo tiempo que aumentaba la delincuencia y la mendicidad infantil. La imagen de la *realidad* descrita por los estudiosos sociales de un entorno familiar e infantil en riesgo como consecuencia del coste moral y humano de los procesos de urbanización e industrialización legitimaban, hacían necesaria la intervención del Estado y de los reformadores sociales para rescatar al niño: en primer lugar, por la incapacidad de las familias que no ofrecían garantía moral ni sanitaria para ocuparse del cuidado y educación de sus hijos. En segundo lugar, por el interés social y político de la infancia como un bien público que repercute en el Estado tanto en el propio orden

---

<sup>59</sup> Manuel MARTÍN VALVERDE, *La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Madrid, 1987, Tomo II, p.III.

social como la inversión que supone la infancia como fundamento del futuro poder nacional. Y por último, por el propio bien del niño.

Adicionalmente el debate parlamentario nos ha mostrado claramente las dos posiciones en torno a la función del Estado. Algunos consideraban que el Estado no debía inmiscuirse en las cuestiones sociales e interpretaban que la limosna era la manera de paliar las necesidades de los pobres mientras otros exigían la intervención del Estado para mitigar las penurias de los más necesitados y adicionalmente suplir al padre cuando no cumpliera con sus obligaciones además de reflejar muy claramente la mala situación de los establecimientos benéficos. De igual manera algunos tendían a confundir la mala situación económica y la carencia de lo mínimo para subsistir en muchas familias con la explotación de los padres.

Esta ley no se cumplió porque el Estado no contaba con establecimientos suficientes para atender a estos niños como tampoco se cumplieron las leyes de regulación o prohibición del trabajo. La situación económica de las familias hacía necesario el salario del niño para subsistir y no sería hasta bien entrado el siglo XX cuando las familias obreras pudieron prescindir de estos ingresos y escolarizarlos. El niño paulatinamente dejará de ser un bien económico para convertirse en el bien máspreciado de la familia y de la que hay que proteger. No obstante ambas leyes ayudaron a la conformación del concepto de infancia que preside nuestros días.