

O LABOR SOCIAL DE JUAN FERNÁNDEZ LATORRE E AVELINO MONTERO RÍOS Y VILLEGAS A FAVOR DA INFANCIA

José Manuel Suárez Sandomingo
Dirección Xeral de Familia

Os últimos anos do século XIX e os primeiros que inauguraron a nova centuria estiveron presididos por fortes enfrontamentos entre os distintos movementos sociais existentes nesa época en España. A perda das últimas posesións coloniais, a falta de compromiso do poder político cos problemas que afectaban ós cidadáns, o apoio dos gobernantes a un modelo social superado, etc., fixeron que a sociedade entrase nunha serie de crises de diferente magnitude. Pero aínda neses momentos críticos promovéronse novas expectativas que farían progresar a sociedade. Esas novas ideas procedían de homes que estaban en sintonía cunha realidade coa que se sentían comprometidos. Entre eles encontrábanse dous galegos que, dirixindo as súas mentes cara á política e os seus pasos cara a Madrid, dispuxeron da oportunidade de trazar novas liñas de actuación no campo social coa mirada posta nun dos seus sectores máis desprotexidos: a infancia en situación de desamparo. Estes homes cheos de talento e de iniciativa ían se-los fundadores de novos e importantes camiños para os menores españois do século

XX. Concretamente, estámonos a referir a Juan Fernández Latorre, político e editor, que estableceu a principal base económica coa que se mantivo o sistema de protección social á infancia, o imposto do 5 % sobre espectáculos públicos, e a Avelino Montero Ríos y Villegas, fiscal, que dende o plano legal, puxo en marcha os tribunais tutelares para nenos.

PRIMEIRAS LEXISLACIÓNS E ÓRGANOS DA PROTECCIÓN Á INFANCIA EN ESPAÑA

A atención integral ás necesidades da infancia por parte do Estado español non chegaría ata os primeiros anos do século XX. Isto non quere dicir que con anterioridade este non dispuxese de institucións que se dedicasen a coidalos menores abandonados. Pero, como sinala López Núñez,

por deficiencias de organización, por escasez de esta clase de establecementos y por ingerencias del caciquismo político, nuestra Beneficencia oficial en este punto es lastimosa. Son muy pocos los niños que pueden acogerse, y los acogidos suelen estar muy descuidados. Ciertamente que hay establecimientos de

Beneficencia donde los asilados viven bien alimentados y vestidos, limpios, educados y sometidos a réjimen de instrucción y trabao; pero fuera de esas excepciones, la ley del abandono ríge también en aquellos tristes caserones. Los asilos de la Beneficencia particular, naturalmente, están mejor que los oficiales; pero de ordinario se resenten por la falta de recursos, lo que limita mucho su eficacia¹.

Como se pode observar, a situación da infancia nos hospicios españois de principios de século non era boa. Segundo os datos ofrecidos por Marcelino Fernández, en 1900 morreron en España un total de 233.724 nenos menores de cinco anos, dos que 3.062 vivían en hospicios², “por defectos de crianza mueren más del 50 % y los que se salvan llevan consigo un

sello que denota siempre su procedencia”³.

Dentro do terreo legal, o Estado español ocupárase durante o século XIX de levar adiante medidas reguladoras de diversos aspectos da protección á infancia, e particularmente da infancia abandonada. Entre estas cabe destaca-las que facían referencia ó traballo⁴, ó coidado maternal⁵, ó acollemento en institucións públicas e privadas⁶ ou á atención formativa de día⁷. Malia iso, a primeira lexislación que afondará e compendiará un maior número de solucións ás súas necesidades non chegará —como xa apuntamos— ata o presente século. Será esta a Lei do 23 de xullo de 1903⁸, aínda que, como di López Núñez, “esta ley, ¡triste es decirlo!, no ha tenido la menor

1 A. López Núñez, *Los inicios de la protección a la infancia en España*, Madrid, CEPE, 1992, páx. 136.

2 Esta cantidade vese superada pola que cita o pediatra Pedro Martínez Vargas, ó apuntar que nesa mesma data España “perdió 299.348 niños menores de 5 años, el 42 por 100 de mortalidad general”. M. J. e P. Voltes, *Madres y niños en la historia de España*, Barcelona, Planeta, 1989, páx. 138.

3 *Ibid.*, páxs. 43-44.

4 Lei do 24 de xullo de 1873 citada por A. López Núñez (1992), *op. cit.*, páx. 143. Outras leis amparaban aspectos laborais dos nenos e das mulleres en determinados sectores (espectáculos públicos, fábricas e talleres) como as do 28 de xullo de 1878, 13 de marzo de 1900 ou 23 de xullo de 1903.

5 Segundo sinala a Lei do 6 de febreiro de 1822 no seu artigo 41, este aspecto asistencial debería procurarse nas ‘casas de maternidade’. Estes establecementos estarían divididos en tres departamentos: un dedicado a albergue de mulleres embarazadas e paridas, outro á lactación dos nenos ata os dous anos, e un terceiro para aloxar e educar os nenos ata os seis anos. En cada provincia deberíase de dispoñer de, polo menos, unha casa de maternidade, debido a que estas terían carácter provincial.

6 O Real Decreto do 14 de marzo de 1889, no seu artigo 2º, describía os establecementos benéficos como “instituciones o fundaciones destinadas a la satisfacción gratuita de necesidades intelectuales o físicas, y los clasificaba en públicos y privados, según estuviesen costeados por el Estado, Provincia o Municipio o fuesen dotados con bienes particulares”. J. Arce y Flórez-Valdés, *La adopción de expósitos y abandonados*, Centro de Redacción y Publicaciones de la Obra de Protección de Menores, 1968, páx. 26.

7 Para cumprir con este obxectivo creáronse as ‘casas de párvulos’ mediante a Lei de beneficencia do 20 de xuño de 1849 (artigo 12). Sen embargo, non será ata o decreto de 1853, cando se promulguen as disposicións relativas a estes establecementos, que serán denominados ‘asilos de párvulos’: a súa finalidade era a de dar “cierta instrucción elemental y gratuita á los niños mayores de dos años y menores de seis”. J. Hernández Iglesias, *La beneficencia en España*, Madrid, Establecimientos Tipográficos de M. Minuesa, 1876, páx. 240.

8 Os aspectos que toca esta lei pódense ver tamén en A. López Núñez, *op. cit.*, 1992, páxs. 127-129.

eficacia por falta de la acción social conveniente”⁹, ou como máis concretamente sinala Julián Juderías, por unha conciencia social que impedira poñer “al público de parte de los explotadores, de los padres sin conciencia, de los malvados que abusan de la debilidad de los niños”¹⁰.

Ó ano seguinte, vai ser promulgada a que si pode ser considerada como a iniciadora da creación do marco protector da infancia en España, a Lei sobre protección á infancia¹¹. A través dela créanse e regúlanse, ademais, os órganos de administración e xestión que levarán a cabo as actuacións que prevé: as Juntas e o Consejo Superior de Protección a la Infancia¹². Esta lei, seguidora da súa homóloga francesa Lei Roussel de 1874, distinguía as Juntas en provinciais e locais, e encargaba da presidencia das primeiras ó gobernador provincial e das segundas ó alcalde do concello onde estivesen situadas. Esta Lei é coñecida como Lei Tolosa, por se-lo insigne médico Manuel Tolosa Latour o seu principal inspirador e promotor. Manuel de Tolosa Latour (1857-1919) dedicou toda a súa vida profesional a temas relacio-

nados coa fisioloxía e a patoloxía infantil. Creou o Sanatorio Marítimo de Chipiona, institución considerada como a primeira desta clase en España. Algúns dos seus traballos e investigacións deixounos escritos en libros como: *La protección médica al niño desvalido* (1881), *Organización de los hospitales de niños* (1884), *La madre y el niño ante la Higiene* (1887), *Medicina e higiene de los niños* (1893), *Utilidad de la Antropometría en Pediatría y Pedagogía* (1894), *Un problema de higiene escolar* (1897). Fundou e dirixiu a revista *La madre y el niño*, dende onde prestaba atención á divulgación de temas relativos á hixiene e á pediatría. Por último, hai que mencionala súa estreita colaboración co Consejo Superior de Protección a la Infancia do que foi o seu primeiro secretario xeral e director da súa revista, *Pro-Infantia*.

A obra legal do doutor Tolosa viuse completada uns anos máis tarde coa publicación na *Gaceta* do *Reglamento*¹³ que a desenvolvería. A súa elaboración foi acometida polo entón ministro de Gobernación, Juan de la Cierva y Peñafiel¹⁴, asistido nesta tarefa por Sangro¹⁵. De la Cierva deixou

9 *Ibidem*.

10 J. Juderías, *La juventud delincuente*, Madrid, Jaime Rates, 1912, pág. 27.

11 Lei sobre protección á infancia, do 12 de agosto de 1904. *La Gaceta de Madrid*, 17 de agosto de 1904.

12 *Ibidem*. Artigo 3º. b.

13 Real Decreto que aprobaba o regulamento da Lei de protección á infancia, do 24 de xaneiro de 1908. *La Gaceta de Madrid*, do 26 de xaneiro de 1908.

14 Juan de la Cierva y Peñafiel (1864-1938) foi xurisculto conservador que desenvolveu unha longa carreira política na que chegou a ocupar, entre outros cargos, os de alcalde e o de gobernador civil de Madrid e os de ministro nas carteiros de Instrucción Pública, Bellas Artes e Gobernación, así como o de membro da Asamble Nacional durante a dictadura de Primo de Rivera, e, posteriormente, o de ministro de Fomento con Berenguer.

15 Sobre este particular, di Juan de la Cierva: “También incorporé a Sangro [ó Instituto de Reformas Sociales] [...]. Todo lo referente a la ley de Protección a la Infancia y otros muchos asuntos de carácter social quedaron a su cargo” J. De la Cierva y Peñafiel, *Notas de mi vida*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1955, pág. 119.

expresadas nas súas memorias as razóns que o levaron a perfeccionalo labor iniciado por Tolosa:

La ley de Protección a la Infancia no tenía efectividad. Se impulsaron todos los servicios centrales y provinciales, se completaron sus disposiciones y se hizo marchar aquella concepción jurídico-social, que luego ha recogido la admirable labor de varios hombres abnegados y singularmente Gabriel Ibarra y don Edelmiro Trillo respecto de los Tribunales de niños¹⁶.

O *Reglamento* trataba de actuar sobre cuestións relacionadas con:

—a protección e o amparo da muller embarazada;

—a regulamentación da lactación mercenaria e da súa vixilancia;

—a inspección dos centros de menores e daqueles outros nos que puidese haber menores acollidos, traballando ou exhibíndose;

—a investigación e persecución do maltrato, o abandono, a explotación ou os delitos contra o neno realizados polos pais ou outras persoas;

—o amparo e educación dos nenos abandonados ou anormais;

—*La corrección paterna de los llamados rebeldes, incorregibles* ou delinquentes;

—a vixilancia do cumprimento da lexislación vixente, o estudio e a pro-

posta de reformas lexislativas a prol da protección á infancia.

Todas estas áreas de intervención social coa infancia deberían ser asumidas, en primeira instancia, polas Juntas Provinciales e Locales, e as súas actuacións deberían ser cubertas co diñeiro recadado polo Consejo a través de:

1. La suma que anualmente se asignase en los presupuestos del Estado con este objeto.

2. El producto de las publicaciones que haga el Consejo; y

3. Los donativos y subvenciones que los particulares ó Asociaciones deseen otorgar, en cualquier forma, para contribuir á los servicios y beneficios que ha de prestar esta institución¹⁷.

Pódese supoñer sen grande esforzo que o Estado español, escasamente recadador naqueles momentos, non se ía mostrar demasiado xeneroso para esta misión, a pesar do que dixese a súa propia normativa, cos seus orzamentos xerais. Así, tampouco cabería supoñer que nun país pouco alfabetizado e aínda menos interesado por cuestións tan específicas como as da infancia desamparada, se fosen vender moitas publicacións sobre o tema, polo que a recadación por este concepto sería, así mesmo, exigua. Por último, e como ata entón viña ocorrendo, quedaban as contribucións dos particulares e das asociacións, pero con estas —como xa se comprobara no pasado— non se cubrían os gastos cos que facer fronte a

¹⁶ *Ibid.*, páx. 120.

¹⁷ Real Decreto de aprobación do regulamento da Lei de protección á infancia, do 24 de xaneiro de 1908. *La Gaceta de Madrid*, do 26 de xaneiro de 1908.

tódalas esixencias de protección á infancia, ademais de sufragar aqueles outros que propiciarían a incorporación de persoal ós novos órganos reguladores, Juntas e Consejo, para o desempeño do seu labor.

JUAN FERNÁNDEZ LATORRE

Juan Fernández Latorre naceu na Coruña o 8 de outubro de 1848, foi o maior dos cinco fillos dun mestre armeiro do cuartel da *Maestranza* desa cidade e iniciou a carreira militar seguindo os pasos do seu pai.

O corpo militar, moi importante a mediados do século, estaba servíndolles a moitos mozos pertencentes ás clases non acomodadas, ademais de como un instrumento para o seu ascenso social, como unha rampla política que os proxectase na convulsa escena do Estado español decimonónico. Os anticlericais, os dos movementos antidinásticos ou prodinásticos (hai que ter en conta que dende os carlistas, pasando polos rexentes, ata os que preferiron un rei estranxeiro, como Amadeo de Savoia, en España houbo bandos reais para tódolos gustos), os radicais de dereitas ou os federalistas tiñan elementos dentro do estamento militar. A posición de Juan Fernández neste variado mundo político-militar foi a de demócrata e federalista, ideas que lle

fixeron tomar varias veces o camiño do exilio. Na primeira ocasión, tras unha fuga asistida do cárcere, cruzou a fronteira francoespañola para trasladarse a París. Cando volveu en 1873, era xa un coñecido personaxe influído polas ideas positivistas tan innovadoras naqueles momentos. Ese mesmo ano foi elixido deputado ás primeiras Cortes Constituíntes por un distrito tan apartado do seu lugar de orixe como Granollers. Pero, novamente, as súas ideas levárono ó desterro parisiense. Ó ser un gran defensor dos temas sociais, non deixou escapa-la ocasión para integrarse nos círculos da capital francesa, para ir adquirindo unha formación persoal que logo lle servise para colocarse na primeira liña tanto do periodismo (estivo exercendo dende alí as funcións de correspondente de *El Imparcial* e *El Globo*) como da política. Anos máis tarde, e xa en España, escribirá no diario madrileño *El Demócrata*, defensor e difusor do carvajalismo, corrente que el mesmo apoiaba. Esta idea periodística dos demócratas morreu en 1882, e foi daquela cando Fernández Latorre tomou a decisión de lideralo seu propio instrumento de divulgación ideolóxico: *La Voz de Galicia*¹⁸.

A súa actividade política, as súas intensas conexións cos líderes sociais e económicos máis carismáticos do momento e a súa propia tribuna perio-

¹⁸ Ver J. A. Durán, "El regreso de Fernández Latorre y el nacimiento de LA VOZ DE GALICIA", *La Voz de Galicia*, Centenario 1882-1982, luns, 4 de xaneiro, 1982, páxs. 16-17, e V. Armesto, "Realizaciones periodísticas, municipales y políticas de Fernández Latorre", *La Voz de Galicia*, Centenario. 1882-1982, xoves, 29 de abril, 1982, páxs. 12-13.

dística encamiñárono a ocupar multitude de cargos ó longo dos seus 64 anos de vida. Ademais do xa mencionado posto de deputado por Granollers, durante a súa carreira política foi reelixido representante a Cortes polos distritos de Ortigueira-Ferrol e da Coruña; así mesmo, ocupou os cargos de gobernador de Madrid; director xeral do Ministerio de Obras Públicas, subsecretario do Ministerio de Gobernación...

A CREACIÓN DO IMPOSTO DO CINCO POR CENTO SOBRE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

Fernández Latorre apoiou con gran teimosía e entusiasmo, dende os distintos postos que foi ocupando, a creación de todas aquelas obras que puidesen axudar á integración social das persoas máis desfavorecidas, xa que estaba “convencido desde su juventud que los dos cánceres sociales [eran] la miseria y la ignorancia”¹⁹. Tamén se preocupou pola situación da infancia abandonada, e a el se deben “la creación del impuesto del 5 % sobre

espectáculos públicos con destino a las Juntas de Protección de Menores²⁰ y Represión de la mendicidad. Tras muchos esfuerzos, logró verlo plasmado en ley el 29 de diciembre de 1910”²¹.

Gravar cun imposto os espectáculos públicos ou calquera outra cousa coa finalidade de recada-los fondos necesarios para financiar algún mecanismo de protección á infancia non constituíu, en por si, novidade ningunha. De feito, unha das primeiras noticias que temos sobre a atención social á infancia nas institucións residenciais procede dos tempos do emperador hispanorromano Traxano (52-117) e refírese á introducción en Roma, no Asilo do Monte Celio, máis exactamente, dunha figura coñecida como as ‘Institucións Alimentarias’, que “consistía en la concesión de créditos a un bajo interés del 5 por ciento, destinados a los agricultores [...]. Los intereses de los mismos eran destinados a la ayuda alimentaria para niños y niñas libres de las ciudades”²². Con respecto a estas institucións, Palacios Sánchez engade que supoñían unha forma de “evitar tanto

19 V. Armesto, *op. cit.*, 1982, páxs. 12-13.

20 Hai que sinalar que naquel momento o seu nome non era aínda o de Consejo Superior de Protección de Menores xa que o cambio de denominación se produciu 22 anos máis tarde coa aparición do Decreto que dispoñía que o Consejo Superior de Protección a la Infancia constituido no Ministerio da Gobernación, pase a incorporarse ó Ministerio de Xustiza, coa denominación de Consejo Superior de Protección de Menores, do 16 de abril de 1932. *La Gaceta de Madrid*, do 17 de abril de 1932.

21 C. Cobo Medina, “Algunas consideraciones sobre la atención a la infancia en España”, *Menores*, II, 1984, pág. 20.

22 F. Bajo, e J. L. Betrán, *Breve historia de la infancia*, Madrid, Temas de Hoy, 1998, páxs. 59-60. Ver tamén F. Casas i Aznar, “Las instituciones residenciales para la atención de chicos y chicas en dificultades socio-familiares: apuntes para una discusión”, *Menores*, xullo-agosto, 1988, pág. 37. Por outra parte, Madruga Méndez confirma, seguindo a Bádenes, que “el fondo de la asistencia lo constituían legados y donativos particulares, y principalmente el interés de préstamos que hacía el Estado a propietarios de hipotecas de sus fondos, sistema inaugurado por Nerva y seguido por Trajano”. J. Madruga Méndez, “Fundaciones benéfico-particulares y docentes”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1961, pág. 7.

su muerte como los comportamientos delictivos derivados de su lucha por la vida"²³.

Por outra parte, Cobo Medina refírese á existencia de dous precedentes do imposto do 5 % sobre espectáculos públicos en España²⁴. O primeiro deles foi o instituído polo Supremo Consejo de Castilla, que comportaba o cobramento dun cuarto de entrada por función de espectáculo (6 maravedís) para sufragalo que é considerado o primeiro centro de reforma de menores de España, o dos Toribios de Sevilla, na súa última época, contra 1735. O segundo supuxo tamén a cobranza dun 25 % das entradas ás corridas de touros cordobesas. Neste caso, a súa finalidade era a de custear a casa-berce daquela capital andaluza (1806).

En 1910, o político coruñés estaba dedicado, dunha parte, ás tarefas de gobernador de Madrid e, doutra, ás de deputado a Cortes pola Coruña. Estes cargos reunían na súa persoa, á vez, a presidencia da Junta Provincial de Protección a la Infancia de Madrid e o ser un dos membros da comisión parlamentaria de orzamentos. Ámbolos dous postos poñían nunha encrucillada estratéxica dende onde podía ve-lo grave problema que carrexaba a escaseza de recursos con que contaba o sistema de protección á infancia e dende onde podía propoñer algunha solución a este problema, sen que iso gravase os

xa limitados ingresos de que dispoñía o Estado para emenda-lo resto dos seus asuntos. A solución foi crear un novo imposto que estaría amparado polo Estado. Este imposto, ademais de seguir con bastante fidelidade a liña dos citados máis arriba, foi tamén continuador do que se fixara uns anos antes (1907) para poder soste-las actividades das Juntas de Beneficencia e que supoñía que o "25 % de los ingresos [por las actividades relacionadas con el juego en los casinos y los círculos] habría de darse a Beneficencia por medio de juntas de señores y hombres, sin intervención de ninguna autoridad"²⁵.

Naceu así o imposto do 5 % sobre espectáculos públicos que foi decretado, nun primeiro momento, mediante a disposición novena das leis especiais da Lei de Presupostos, do 29 de decembro de 1910, pero, pouco despois, pasou a incorporarse ó imposto de Timbre do Estado sobre espectáculos públicos en virtude da Real Orde do 18 de xaneiro de 1911.

Co tempo, o imposto converterase nun dos fitos máis importantes da historia da asistencia social ós nenos desamparados de España. A fórmula de Juan Fernández superou con moito as de tódolos seus antecesores, xa que esta implicaba a percepción de fondos de tódolos espectáculos públicos celebrados en España para a súa rea-

23 J. Palacios Sánchez, "Tratamiento y prevención de conductas delictivas de menores en España. Perspectiva histórica", *Bordón*, núm. 267, tomo XXXIX, marzo-abril, 1987, páx. 205.

24 Ver C. Cobo Medina, *op. cit.*, 1984, páx. 21.

25 J. De la Cierva y Peñafiel, *op. cit.*, 1955, páx. 119.

signación ás actividades das Xuntas de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad —que naqueles primeiros momentos xa se cifraban en 49²⁶— nun tempo no que outros modelos de financiamento non poderían achegar uns ingresos maiores a unha área na que había máis literatura ideolóxica ca obras reais.

Aínda que non é este o lugar para examina-la diversidade de documentos legais a que o devandito tributo deu orixe ó longo das súas máis de sete décadas de existencia, si cabe facer mención a que estes están cheos de connotacións de diverso signo. Deles podería extraerse toda unha análise sociolóxica sobre a visión que as distintas partes implicadas (empresarios do espectáculo e recadadores) tiñan sobre el, e, nalgúns casos, ata das institucións ás que estaba destinado. De tódolos xeitos, como tódolos impostos, este tampouco gozou de grandes adeptos, sobre todo entre os pagadores. Quizais a dureza das condicións da posguerra fixese que houbera unha escaseza de recadación dos espectáculos ou quizais se desen outras causas máis latentes e menos patentes, entre as que se poderían nomea-la cobranza irregular por parte dos inspectores e recadadores, a desidia e ocultación dos seus ingresos por parte dos empresarios, ou calquera outra consideración que se nos escapa, pero na que con seguranza nada terían que ver os seus últimos destinatarios: os menores. Por outra parte, hai que apunta-lo feito, cando menos curioso,

de que o imposto se converteu a partir dos anos cincuenta en case que a única referencia do Consejo Superior de Protección de Menores no BOE, o cal é tanto como dicir que este non elaborou outra normativa respecto das súas competencias. Malia todo, este foi unha das claves das transferencias que aínda tiveron que asumir-las comunidades autónomas españolas cando se fixeron cargo das competencias en menores a mediados dos anos oitenta. Sen embargo, hai que dicir, en defensa destas últimas, que este durou pouco nas súas mans, ó dispor cada unha delas doutros medios máis eficaces para cubri-las necesidades do neno que un imposto pouco claro para todos.

AVELINO MONTERO RÍOS Y VILLEGAS

O outro galego ó que nos imos referir, aínda que non naceu precisamente en Galicia (Madrid, 1875), tanto polo seu parentesco —foi un dos fillos do ilustre político galego Eugenio Montero Ríos— como polas súas vivencias —viviou, estudiou e iniciou a súa carreira profesional en Galicia— pode ser considerado como tal.

Avelino Montero Ríos y Villegas, tras licenciarse na Facultade de Dereito de Santiago (1898), inaugurou da man do seu pai a súa carreira política como representante do distrito de Mondoñedo. Nembargantes, a súa verdadeira vocación profesional vaina desenvolver no campo da xustiza,

26 Preámbulo do Regulamento sobre Puericultura e Primeira Infancia, do 12 de abril de 1910.

onde desenvolverá un importante labor. Foi nomeado fiscal do Tribunal Supremo (1915) e ocupou tamén, entre outros, o cargo de subsecretario do Ministerio de Gracia y Justicia.

O seu traballo como fiscal centrouse na adopción de iniciativas arredor do tema da relación entre a delincuencia infantil e xuvenil e a xustiza, así como na modernización dos aspectos procesuais e penitenciarios desta Administración.

Avelino Montero foi un lexislador importante para os menores abandonados e inadaptados posto que con el se inaugurou unha nova etapa na consideración xudicial deste sector da infancia, que situou os seus primeiros pasos en 1918 coa aprobación da Lei de Tribunais para nenos²⁷.

CONSTITUCIÓN DOS PRIMEIROS TRIBUNAIS DE MENORES

A finais do século pasado, o Estado norteamericano de Illinois dispuxo mediante unha lei do 1 de xullo de 1889 que o tratamento e o control dos nenos abandonados, dependentes e delincuentes fose ordenado por un Juvenile Court (Xulgado de Xuventude). Nace así o primeiro tribunal de menores en Chicago, e con el séntanse as bases para a súa separación do ámbito da actividade xudicial dos



Portada do libro de Ramón Albo, 1927. A institución tomada da experimental de Illinois aínda non se chamaba Tribunal Tutelar de Menores.

adultos (Criminal Court ou Xulgado Penal). Para Peña Vázquez,

la característica esencial del sistema legislativo que se innova en Norteamérica es la de su pragmatismo, que se funda desde una perspectiva esencialmente filantrópica y paternalista, en la tutela y la enmienda del menor, superándose también en él la anacrónica cuestión del discernimiento basado en la

²⁷ A lei sobre organización e atribucións dos tribunais para nenos foi publicada baixo o título de Real Decreto, e dispón que se publiquen en *La Gaceta de Madrid* os artigos que forman a Lei sobre Organización e atribucións dos tribunais para nenos, e que se dea conta desta ás Cortes, do 25 de novembro de 1918. *La Gaceta de Madrid*, do 27 de novembro de 1918.

estimación de la inimputabilidad, que ahora se establece con carácter general²⁸.

Pola súa parte, Palacios Sánchez destaca como as tres características básicas destes novos tribunais:

- a) Especialización del Tribunal, tanto en lo relativo al juez como al lugar (Sala) y los métodos judiciales.
- b) Supresión de las penas de cárcel, por lo tanto las "sentencias" dictadas nunca podrían cumplirse en establecimientos penitenciarios ordinarios.
- c) Sometimiento del menor a un periodo de libertad vigilada antes del juicio confiándole a su familia o a una institución colaboradora del Tribunal. Después del juicio puede enviársele a una "Escuela de Reforma" o institución similar; contemplándose también la entrega a una familia de confianza o a la suya propia²⁹.

Tamén destaca este autor que para o cometido de vixia-lo cumprimento das medidas ordenadas polo xuíz de menores, ben foran de liberdade provisional ou de acollemento, creouse a figura do *probation officer* (oficial de liberdade condicional).

A nova estrutura xudicial de menores fundamentouse na asunción por parte do Estado dunha tutela similar á exercida polos pais, que lle serviría para executa-las accións necesarias para o seu coidado, disciplina e custodia, apartándoos, deste modo, da anterior consideración de adultos delinquentes. Esta idea de tutela social dos menores entroncaba coas nacentes

ideas krausistas e positivistas que se xeraran da man de autores como Roeder, Aubre, Ferri, etc.

Os novos tribunais para menores de idade tiveron unha rápida propagación tanto nos Estados Unidos coma en Europa. En Alemaña comezaron a funcionar os seus primeiros TTM en 1907; no Reino Unido en 1908; en Portugal en 1911; en Bélxica e Francia en 1912; en Suíza en 1913...

AS BASES CONCEPTUAIS DA LEI MONTERO RÍOS

Co nacemento do positivismo déuselle unha volta á concepción social do Dereito. Así, mentres a escola clásica consideraba que o home era un ser dotado de libre albedrío, de liberdade moral para escoller entre o ben e o mal, e, polo tanto, só a el lle cabía a responsabilidade dos seus actos, a escola positiva ve o home como responsable dos seus actos en tanto que vive en sociedade, o cal lle dá a esta o dereito á súa propia conservación e á súa autodefensa. Debido a esta nova idea da sociedade, os positivistas introducen no Dereito o concepto de responsabilidade social.

En España, a entrada das ideas positivas foi algo máis tardía cá das krausistas. Da incorporación destas últimas encargouse Sanz del Río, quen realizou unha viaxe de estudos a

²⁸ J. M. Peña Vázquez, *Ley de Protección de la Infancia*, Cuadernos de Documentación, núm. 34. Presidencia do Goberno.

²⁹ J. Palacios Sánchez, *Menores marginados. Perspectiva histórica de su educación e integración social*, Madrid, Editorial CCS, 1997, páx. 179.

Bruxelas en 1843 cunha bolsa do Estado español. Pero unha vez alí, e por indicación de Ahrens, un discípulo de Krause, dirixiuse a Heidelberg. Nesta cidade recibirá clases doutros dous avantaxados alumnos do inspirador do krausismo: Leonhardi e Roeder. Pero será o último, o precursor do correccionalismo —corrente que el fundamentaba na súa ‘teoría da mellora’ (1839)—, o que deixará unha pegada máis profunda no seu pensamento. Os principios fundamentais do correccionalismo eran:

—O Dereito caracterízase pola contribución das condicións da vida racional da sociedade que dimana da libre vontade dos individuos.

—O delicto é un síntoma da incapacidade social do delincuente xa que está promovido pola súa vontade enferma e que polo tanto necesita dun tratamento.

—Xa que logo, o delincuente, como membro da sociedade que é, faise acredor da tutela do Estado, en virtude da súa propia incapacidade para unha vía xurídica propia. Esta tutela non se arbitra exclusivamente en función do delincuente senón tamén do propio Estado.

—A corrección ou emenda moral do delincuente é o único fin da pena, e esta debe ser absolutamente individualizada. Por iso, as condenas deben ser por tempo indeterminado, posto que

só se decide a súa terminación cando hai garantía fidedigna da curación moral do reo e de que está recuperado para integrarse novamente na vida social.

Á súa volta, Sanz del Río converterase no primeiro líder da xeración krausista española, na que entrarán figuras da talla de Francisco Giner de los Ríos, Calderón, Concepción Arenal, Uramburu, Silvela, etc. A pesar da súa denominación, a escola española seguiu máis os principios correccionalistas cós krausistas, sen que tampouco por iso fose demasiado fiel a esta corrente, pois axiña deixou a ortodoxia para transformarse en ecléctica. Un eclecticismo que se baseaba, principalmente, en ver na pena non só a fin da emenda do delincuente, como dicía Roeder, senón que a xustiza penal debería cumprir “una función de patronato, orientación, modificación de la voluntad criminal, con base en el estudio psicológico de las causas de la criminalidad en el caso concreto. Se convertirá, en consecuencia, en una pedagogía correccional orientada por la psicología”³⁰. Giner de los Ríos, traductor e difusor das ideas roederianas e gran coñecedor da concepción filosófica krausista, foi o que máis próximo se mantivo á liña roederiana.

Roeder, baseándose na concepción da orde xurídica da teoría de Krause, quen a define como un conxunto integrado de condicións

³⁰ M. D. Fernández Rodríguez, *El pensamiento penitenciario de Rafael Salillas*, Santiago de Compostela, 1976, páx. 59.

sociais necesarias e dependentes da vontade humana que fan que o home poida acadar a súa finalidade ética³¹, constrúe a súa 'tutela xurídica'. Segundo esta, o delincuente como individuo enfermo da sociedade necesita ser tratado para poder reintegrarse a ela, para o que necesita que o Estado, representación máxima da sociedade, o axude, a través da súa tutela, durante ese período de tratamento que o levará a estar capacitado para unha vida xurídica libre³².

Ferri, pola súa parte, consideraba, na súa teoría da 'responsabilidade social', que o home é responsable porque vive en sociedade e esta está lexitimada para defende-la súa existencia das accións que lle supoñen un perigo. Para establecer esta defensa social, propón un sistema de medidas (preventivas, reparadoras, represivas e eliminatorias) comprensivo de tódalas formas de reacción social ás accións individuais antisociais.

No caso dos menores, as características distintivas da súa etapa evolutiva e a provisionalidade ou indetermi-

nación³³ que lles atribúen ás penas os correccionalistas, ou a non proporcionalidade da pena proposta polo positivista Garófalo —quen considera que esta debера ser imposta pola inmoralidade intrínseca do acto e o perigo deste— fan que xurda a necesidade de crear uns tribunais que estivesen adaptados a eles, que os separasen dos destinados ós adultos.

En canto á implantación dos tribunais para nenos en España, esta partiu das argumentacións defendidas dende as últimas décadas do século XIX por figuras tan relevantes como a penalista ferrolá Concepción Arenal³⁴ ou o criminalista salmantino Pedro Dorado Montero³⁵, entre outros moitos.

Concepción Arenal tomou posición nas teses rexeneracionistas do krausismo. Dende o punto de vista da visitadora de prisións, para que o delincuente se puidese facer cargo da súa liberdade de acordo coas esixencias do Dereito, este requirirá da atención material e da axuda moral por parte da sociedade que lle axuden a superar a súa *enfermidade*. Esta posición foi

31 M. D. Fernández Rodríguez, *op. cit.*, 1976, pág. 16.

32 Ver M. D. Fernández Rodríguez, *op. cit.*, 1976, páxs. 26-27.

33 "El pensamiento correccionalista en su más ortodoxa formulación, cabe destacar que se sienta la existencia de un tratamiento penal absolutamente individualizado, dada la finalidad estrictamente reformadora que el mismo se atribuye. Por ello, se postula un sistema de condenas absolutamente indeterminadas o solamente determinadas a posteriori. Se sostiene que la sentencia debe revestir un carácter tan provisional como un tratamiento médico". M. D. Fernández Rodríguez, *op. cit.*, 1976, pág. 27.

34 Concepción Arenal Ponte (Ferrol, 1820-Vigo, 1893). Dedicou toda a súa vida ós problemas da beneficencia, da educación e da vida penitenciaria. Foi visitadora dos cárceres e publicitaria. Esta última actividade desenvolveuna, principalmente, a través da revista que ela mesma fundara, coa cabeceira de *La Voz de la Caridad*, na que inseriu centos de artigos. No plano literario, son salientables as seguintes obras súas: *Cartas a un obrero*; *Cartas a un señor* (1880); *La mujer del porvenir*; *Cartas a un delincuente*, ou *El visitador del pobre*.

35 Pedro Dorado Montero (1861-1922) foi un dos máis destacados representantes da entón nova escola sociológico-criminalista en España. Escribiu múltiples obras nas que deixou o seu selo de criminalista, entre as que cabe publi-

considerada naqueles momentos como totalmente vangardista, xa que ata entón o individuo considerado delincente quedaba abandonado á súa sorte cando era apartado da sociedade, ó ser encarcerado.

Complemento deste pensamento asistencial era o mantido tanto por Dorado Montero como por outros autores do Dereito daquela época³⁶ que pensaban que o menor de idade debía desaparecer do Código Penal ó non se lle poder pedir unha responsabilidade plena sobre os seus actos xa que era un suxeito inmatureo cunhas capacidades intelectuais e volitivas diminuídas.

O LONGO E TORTUOSO CAMIÑO DA LEI MONTERO RÍOS

A Lei Montero Ríos non foi un proxecto inicialmente redactado polo fiscal galego. Os seus primeiros valedores foran Josep Pedragosa³⁷ e Rafael

Clavería, quen recibiu o encargo do daquela ministro de Gracia y Justicia, Arias Miranda, de que elaborasen un proxecto de lei sobre tribunais para nenos, que el mesmo se encargaría de presentar ós deputados, pero para o que non recibiría a súa aprobación (18 de outubro de 1912). Tras este primeiro tropezo, outros xuristas recibiron de novo o encargo, nesta ocasión, do novo ministro do ramo Burgos y Mazo; entre eles encóntrase o institucionista Julián Juderías. Pero, o mesmo có primeiro, este foi rexeitado polas Cortes o 1 de novembro de 1915. Unha nova encomenda do proxecto vólveselle facer a Juderías, que obtén os mesmos froitos cás dúas anteriores. Por fin, será Avelino Montero quen recolla o proxecto de creación dos Tribunais de Xustiza infanto-xuvenís, solicitándolle o seu apoio para esta tarefa a outra figura sobresaliente da protección infantil como era Gabriel María de Ybarra³⁸. Entrámbolos dous iniciaron o proceso de reactualización do proxecto,

ña-os seguintes títulos: *Problema del Derecho penal; El Positivismo de la ciencia jurídica y social italiana*, ou *El derecho protector de los criminales*.

³⁶ Entre os autores que comparten a mesma idea caben citarse Ferrer Sama ou Adolfo Posada. O primeiro pensaba que o tratamento de menores de idade penal debería estar situado fóra dos contextos do Dereito Penal, mentres que o segundo considera a infancia como inválida: "la asistencia pública tiene mucho que hacer, pues se encuentra en la necesidad de realizar, respecto al niño abandonado, los deberes y funciones del padre ó tutor, y, por tanto, no solo ha de reducirse a alimentarles sino a hacerles miembros de la sociedad civil". A. Posada, *La Administración Política y la Administración Social. Exposición crítica de las teorías y legislaciones más importantes*, Madrid, La España Moderna, (?), páx. 464.

³⁷ Josep Pedragosa i Monclús (S. Esteve de Palautordera, 1872-Barcelona, 1954) foi un sacerdote e educador que dedicou toda a súa vida á protección de menores e á rehabilitación dos delincentes en réxime aberto, polo que Santiago Ruisiñol lle chamou o 'amigo dos pobres'. Fundou a primeira 'casa de familia' existente en España para o tratamento residencial dos nenos abandonados en 1905, e cinco anos despois a granxa-escola de Plegamans coa mesma finalidade. Ocupou o cargo de comisario da Beneficencia no Concello de Barcelona, dende onde creou a colonia industrial de Nosa Señora de Port e unha colonia agrícola para adultos en Martorell. Mantiño relacións de colaboración coas figuras máis sobresalientes do mundo do menor de principios de século en España: Cossio, Clavería, Avelino Montero Ríos, etc. Ademais, escribiu varias obras relacionadas cos temas nos que se viu implicado profesionalmente durante

que máis tarde defenderán nas Cortes, que esta vez si o aprobarán³⁹.

Para Montero Ríos, os tribunais para nenos requirían ser establecidos en España con urxencia para non quedar “en este punto como única excepción en Europa, y casi puede decirse que en el mundo civilizado”⁴⁰. Neste sentido, pódese dicir que era consciente de que España necesitaba dunha lexislación xudicial xuvenil que a mantivese nunha posición de vangarda, pese a considerar que o problema da delincuencia infantil

no es tan alarmante como en otros países [...], porque, según los datos que he podido recoger, no ha pasado en España del 5 por 100 del total de la criminalidad mientras que en Francia ha llegado al 22, y aun en algunos años al 25 por 100, pero aunque no sea motivo de alarma debe ser, sin duda, objeto de la atención del Ministerio Fiscal, no sólo porque en todo caso es más práctico y provechoso prevenir que remediar, sino porque apartar del camino del presidio a los jóvenes que no por culpa suya, sino por abandono de los demás le han emprendido, es labor que por todos conceptos preferentemente se impone⁴¹.

Entre as causas que barallaba como propiciadoras da delincuencia xuvenil do seu tempo estaban

el modo en que se viene explotando el cinematógrafo, [...] no sólo los asuntos que con lamentable preferencia sirven de motivo a las películas, sino su constante anuncio con grabados y lemas escalofriantes, producen efectos de verdadera sugestión sobre la impresionable alma de los niños.

Tamén era coñecedor do que chamaba a “falta de acción social”, isto é, “la constante creencia del legislador, de que esta acción despertará al llamamiento por él hecho”⁴². Este idealismo inoperante dos próceres para poñer en marcha a lexislación emitida, debería deixa-lo seu sitio, segundo el, a fórmulas máis eficaces como era a de realizar unha constante propaganda “para vencer esta característica de la sociedad española, antítesis en esto del pueblo belga, verdadero modelo, por el interés con que toma parte en cuanto a la beneficencia privada se refiere”⁴³. Un labor proselitista que el asumira como un reto persoal, e no que chegara a implicar a tódolos funcionarios do Ministerio Fiscal, co ánimo de converter a tódolos asilos e institucións de

toda a súa vida: *La educación familiar* e *La función de los tribunales para niños*, ambas de 1914, *Organización de la beneficencia* (1927) ou *Los problemas de la beneficencia* (1935).

38 Gabriel María de Ybarra naceu o 5 de abril de 1877. Chegou a se-lo primeiro presidente dun tribunal para nenos, así como do Consejo Superior de Protección a la Infancia. Destacouse como fundador e membro activo da Unión Nacional de Tribunales para Niños de España e da Asociación Internacional de Jueces de Niños, na que ocupou o cargo de vicepresidente.

39 Ver C. Cobo Medina, *op. cit.*, 1984, pág. 24., e F. F. Santolaria, *op. cit.*, 1985, pág. 357.

40 A. Montero Ríos y Villegas, *op. cit.*, 1916, pág. X.

41 Circular do 25 de decembro de 1915 en A. Montero Ríos y Villegas, *op. cit.*, 1916, págs. 6-7.

42 A. Montero Ríos y Villegas, *op. cit.*, 1915, pág. IX.

43 *Ibidem*.

44 *Ibidem*.

beneficencia de que creasen e potencia-sen unha rede institucional de “Escuelas de reforma para menores delincuentes”⁴⁴.

A LEI DE TRIBUNAIS PARA NENOS

Para que a Lei de tribunais para nenos puidese levarse a cabo, foi necesario que, previamente, se formulase unha lei de bases que contivese as normas xerais sobre as que se habería de sustentar este novo tipo de tribunais en España. Esta denominouse Lei que autoriza ó Goberno para publicar unha lei sobre organización e atribucións dos Tribunais para nenos, de acordo coas bases que se publican⁴⁵.

Os tribunais tutelares permitiron separalos menores de 15 anos do ámbito do Código Penal e xulgalos baixo outros criterios. Ata eses momentos,

el Código no admite capacidad jurídica criminal en las personas menores de 9 años, a las que en todo caso exime de responsabilidad, ni a los mayores de 9 y menores de 15, a no ser que hayan obrado con discernimiento (art. 8) [...] Para proteger al menor irresponsable contra su propia falta de discernimiento, dispone el Código penal que aquél sea entregado a su familia con cargo de vigilarle y educarle. A falta de persona que se

encargue de esta guarda, será llevado a un establecimiento de beneficencia destinado a la educación de los huérfanos y desamparados, de donde no saldrá sino al tiempo y con las condiciones prescritas para los acogidos. La realidad, sin embargo, no responde a tan saludables precauciones: es norma general que el menor ingrese en la cárcel esperando en prisión preventiva la declaración de su irresponsabilidad⁴⁶.

Ademais, con el impedíase que os menores fosen internados en prisións e cos adultos, ofrecéndolles outras alternativas que respectarían as condicións específicas da súa personalidade evolutiva. Con referencia a isto, hai que sinalar que Avelino Montero non deixou pasa-la ocasión para que se introducisen na lei aspectos relativos ó fomento da implantación dos padroados e das sociedades tutelares que se dedicasen á fundación de novos reformatorios ou de centros tutelares.

Por outra parte, hai que sinalar que os tribunais para nenos atraeron cara a si funcións que ata eses momentos eran propias do CSPI. A pesar diso, a coordinación orgánica entre os tribunais especiais, dependentes do Ministerio de Xustiza, e o Consello Superior, baixo a xerarquía do Ministerio de Gobernación, funcionou dende un principio⁴⁷. Exemplos claros

45 Lei que autoriza ó Goberno para publicar unha lei sobre organización e atribucións dos Tribunais para nenos, de acordo coas bases que se publican, do 2 de agosto de 1918. *La Gaceta de Madrid*, 15 de agosto de 1918.

46 A. López Núñez, *op. cit.*, 1992, páxs. 85-87.

47 Esta interdependencia legal aséntase tanto na Lei de bases do 2 de agosto de 1918, sobre a organización e atribución dos tribunais para nenos, como na propia Lei do 25 de novembro sobre creación dos Tribunais Tutelares de Menores e o Regulamento que a desenvolverá.

do desenvolvemento desta interdependencia foron, entre outros, o feito de que os tribunais especiais deberían ser creados polo Ministerio de Xustiza a pedimento dunha proposta que había ser realizada polo Consello Superior, ou de que os nomeamentos e cesamentos das persoas que ocupasen os postos directivos dos tribunais fosen promovidos mediante acordos tomados polo Consello.

Os puntos máis sobresaíntes relacionados coa constitución e o desenvolvemento dos tribunais para nenos foron⁴⁸:

—En tódalas capitais de provincia e cabezas de partido con centros especiais de educación de menores organizaríase un tribunal para nenos baixo a presidencia dun xuíz de primeira instancia, con dous vocais designados entre as persoas residentes na mesma localidade que, pola súa práctica pedagóxica ou polas súas condicións especiais ou coñecementos profesionais, puidesen desempeñar a función tuitiva que se lles encomendaría.

—Nas localidades onde o número de menores o fixese necesario, designaríase un xuíz especial que exercese esta xurisdicción exclusivamente

—O ministro de Gracia y Justicia podería nomear nas poboacións que estimase conveniente unha persoa estraña á carreira xudicial para o exer-

cicio do cargo de presidente do Tribunal de nenos.

—A competencia destes xuíces estenderíase a coñece-los delitos e faltas cometidos polos menores de quince anos.

—Nos procedementos para axuizar-los delinquentes menores de quince anos, o Tribunal limitaríase á instrución do indispensable para puntualizar-los feitos en que houberen de se fundar as resolucións, as cales se limitarían a expresa-los medidas que haberán de adoptarse respecto do menor.

—As sesións realizaríanse en local á parte ou en horas distintas ás dos demais actos xudiciais, procurando que estas carecesen de solemnidade.

—O Tribunal podería acordar deixar-lo menor ó coidado da súa familia, entregarlo a outra persoa ou a unha sociedade tutelar ou ingresalo por tempo determinado nun establecemento benéfico de carácter particular ou do Estado. En todos estes casos, excepto no último, o Tribunal designaría un delegado de protección á infancia que se encargase da constante vixilancia do menor e da persoa ou sociedade á que se lle confiase a súa custodia.

—Unicamente podería decretarse o ingreso do menor nun establecemento do Estado cando aquel executase un

⁴⁸ Artigos da Lei que autoriza ó Goberno para publicar unha lei sobre organización e atribucións dos Tribunais para nenos, de acordo coas bases que se publican, do 2 de agosto de 1918. *La Gaceta de Madrid*, 15 de agosto de 1918.

acto punible con discernimento e con evidente perversidade do menor.

—Promoveríase, por medio do Consejo Superior e das Juntas provinciales y municipales de Protección a la infancia, a creación de sociedades tutelares.

Conforme a Lei de bases, na que, como se pode ver, se englobaban as normas xerais sobre os tribunais para nenos, foi enunciada a Lei Montero Ríos. Esta introduciu un artigo máis ó texto da lei de bases, nove en total. As únicas diferencias entre ámbalas dúas corresponderán, por unha parte, ás designacións para un posto, cando estas se teñan que producir por medio dunha elección entre varios candidatos alternativos, xa sexa este de xuíz, vocal ou delegado, e, por outra, no que respecta á denominación das decisións dos tribunais, que pasarían a chamarse ‘acordos’.

O *Reglamento provisional*⁴⁹ dos tribunais fíxose público a mediados do ano seguinte. Entre os seus aspectos máis relevantes hai que entresacar:

—Serían considerados como establecementos do Estado para a atención dos menores baixo medidas dos tribunais aqueles nos que a súa dirección dependera só deste, co fin de diferencialos daqueles outros que aínda que fosen construídos polo Estado, eran administrados por asociacións tutelares.

—As sociedades tutelares non poderían recibir ningún tipo de subvención do Estado sen o informe e a aprobación do Consello.

—Os feitos cualificados de delitos ou faltas no Código penal e en leis especiais que se atribúan ós menores de quince anos, serán apreciados polos tribunais con razoada liberdade de criterio, tendo en conta a natureza dos feitos expresados en relación directa coas condicións sociolóxico-morais en que os menores os executasen, e prescindindo en absoluto do concepto e alcance xurídicos con que para os efectos da respectiva responsabilidade se cualifican tales feitos constitutivos de delitos ou de faltas no Código penal e nas mencionadas leis especiais.

O primeiro tribunal para nenos de España foi o de Bilbao, que se inaugurou en 1920 e que tivo como presidente-fundador un dos precursores da súa lei, Gabriel María de Ybarra. O centro que se lle asignou para internar aos menores suxeitos ás súas medidas tutelares foi a Casa del Salvador en Amurrio. Deste centro, di Cobo Medina:

El de Amurrio se hallaba en pleno paisaje vasco, en un pequeño valle, con instalaciones que se extendían por más de 25 hectáreas; allí estaba el reformatorio con diversos talleres, explotación agrícola y pequeña granja de vaquería. Había lugar para 50-100 plazas de niños menores de 15 años distribuídos en secciones pequeñas, en plan de vida familiar, con una sección de tratamiento especial para

⁴⁹ Real Decreto que aproba o Regulamento provisional para a aplicación da lei sobre organización e atribucións dos Tribunais para nenos, do 10 de xullo de 1919. *La Gaceta de Madrid*, 13 de xullo de 1919.

casos difíciles. El tratamiento, en general era de tipo “paternal en régimen de libertad relativa”, sin verjas ni murallas, estando los chicos al cuidado de religiosos terciarios capuchinos, quienes venían dedicándose desde hacía años a los reformatorios españoles⁵⁰.

Naqueles momentos, a maioría dos centros de reeducación de menores estaban nas mans das ordes relixiosas.

A implantación destes tribunais por toda a xeografía española non foi demasiado rápida. A súa extensión pódese dicir que se acometeu en tres fases. A primeira comprendeu dende 1920 a 1930, e nesa década creáronse un total de 22. A segunda data da época republicana na que non se instituíu ningún novo tribunal. E a terceira e última etapa abarcou dende 1937 a 1952-54 en que se estenderon ó resto das provincias españolas, e, entre elas, ás galegas: A Coruña⁵¹ (1937, único fundado durante a Guerra Civil), Ourense⁵² (1942) e Lugo⁵³ (1944).

O SISTEMA REEDUCADOR NOS CENTROS DE MENORES A PARTIR DA LEI MONTERO RÍOS

A principios do século XX, as circunstancias nas que se desenvolvía a educación e a vida dos menores dentro dos centros eran bastantes deficientes. Sobre esta insuficiencia no proceso

asistencial dános algunhas pistas Marcelino Fernández, quen observa que

con el sistema rutinario y puramente burocrático que se sigue en los hospicios, no nos es dado obtener en ningún tiempo la historia completa de un expósito, pues aparte de los libros de contabilidad, sólo se llevan uno de matrícula general, otro de maternidad, otro de expósitos y otro de pobres. No existe en nuestros hospicios la *ficha médico-pedagógica* o *car-net de salud*; no se clasifican los niños en normales y anormales; no hay médico psiquiatra ni médico especializado en Maternología y Puericultura; no se observan y estudian los malos hábitos; no hay profesores de educación física ni música y canto; no hay talleres de oficios que formen parte de la escuela, ni cocina modelo para las niñas, ni granja agrícola, ni sala de duchas y baños, ni nada en fin de lo que es corriente en el extranjero, con lo cual se salvaría la vida de muchos niños, haciéndolos aptos para sí mismos y para la sociedad⁵⁴.

Sen embargo, nalgunha medida, arredor dos menores sometidos a medidas xudiciais estábanse a experimentar novas concepcións educativas e asistenciais. Unha delas era a ‘casa de familia’⁵⁵, un modelo institucional que importara de Alemaña Josep Pedragosa i Monclús. Este cura catalán puxo en marcha, en 1905, o primeiro establecemento destas características en España. Para Pedragosa, a idiosincrasia das casas de familia residía nas seguintes peculiaridades: “clima

50 C. Cobo Medina, *op. cit.*, 1984, pág. 24.

51 Orde do 28 de setembro de 1937 (BO núm. 359). Prórroga do 8 de novembro de 1937 (BO núm. 389)

52 Orde do 27 de abril de 1942 (BO, 4 de maio).

53 Orde do 29 de outubro de 1944.

54 M. Fernández y Fernández, *op. cit.*, pág. 44.

55 Ver F. F. Santolaria, “Dos cartas inéditas de Cossío”, *Revista de Ciencias de la Educación*, 123, xullo-setembro, 1985, pág. 354.

familiar, autogobierno de los educandos, individualización en el método, y régimen de libertad y ‘puerta abierta’⁵⁶. Pola súa parte, Avelino Montero foi coñecedor e impulsor deste tipo de institucións, sobre as que di que colaborara na

constitución de una modesta CASA DE FAMILIA, en la que a modo de ensayo puedan recibir instrucción un número limitado —en los comienzos de la vida de la institución— jóvenes moral y físicamente abandonados, que una vez hayan obtenido un aprendizaje profesional, trabajarán durante el día en los establecimientos o fábricas en que se practique su respectivo oficio, regresando terminado el trabajo, a la CASA DE FAMILIA donde completarán su actividad cívica y moral los encargados de hacerlo. De este modo, como desde el momento en que trabajen ganarán un jornal, que se dedicará en primer término a pagar su sostenimiento y el sobrante a iniciar en la virtud del ahorro al joven de que se trate, resultará que progresivamente se podrá ir aumentando el número de plazas y rápidamente ensanchándose la obra bienhechora de la CASA DE FAMILIA⁵⁷.

Por iso, non é estraño que este novo modelo vaia ser considerado, posteriormente, como unha fórmula de tratamento institucional para menores sometidos á regulamentación propiciada pola Lei de Montero Ríos⁵⁸.

O sistema reeducativo que se establecerá coa Lei de tribunais para nenos, concretamente trala publicación do seu Regulamento de 1929, terá a súa

base nos seguintes tipos de institucións:

1.- *Casas de Observación*: incluíanse dentro da categoría de establecementos técnicos. Deberían dispoñer de laboratorios psicolóxicos e clínicas psiquiátricas, á fronte das cales estaría persoal especializado (educadores e facultativos médicos) designado polo tribunal.



Portada do libro de Ramón Albó, 1942. O tratamento para a maior parte dos delincentes menores supoñía a provisión dun ambiente social no que puideran satisfacer as súas necesidades dentro do marco establecido.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ A. Montero Ríos y Villegas, Memoria elevada al Gobierno de S.M. en la solemne apertura de los tribunales el día 15 de septiembre de 1916 por el Fiscal del Tribunal Supremo, Madrid, Hijos de Reus, 1916, páxs. IX-X.

⁵⁸ Real Decreto que aproba o Regulamento, que se insire, para a execución da lei de Tribunais Tutelares de Menores, do 3 de febreiro de 1929, *La Gaceta de Madrid*, do 30 de maio de 1929.

Estarían encargadas da primeira acollida e do estudio do menor. Unha vez realizado este, sería destinado ó centro adecuado onde se elaboraría un programa reeducativo personalizado.

2.- *Reformatorios*: estaban tamén considerados como establecementos técnicos que se encargarían do proceso reeducador do menor. Os reformatorios dividíanse, pola súa vez, en centros de reforma propiamente dita, de semiliberdade e de tratamentos especiais. Estes fundamentarían a súa educación nas prácticas relixiosas, o ensino elemental e a formación profesional en talleres. A reeducación acometeríase en varias fases, que irían dende a reclusión total ata o réxime aberto:

— *Aislamiento provisional*: Para su estudio y preparación del informe psicológico y reforma de vida a base de conferencias religiosas. De duración variable, incluso podía prolongarse más de dos meses en casos muy excepcionales.

— *Vida social o de comunidad*: Entran en relación con los demás pasando a la "Sección de Observación" con aplicación del Reglamento de notas y distribución del trabajo para la orientación profesional.

— *Estudios especiales*: Continúan los estudios comenzados antes del ingreso (carrera, bachiller, etc.) e integración en la sección correspondiente a su edad, desarrollo, etc. Se produce una aplicación de las "notas", "cargos", etc., de estudio y conducta. Los "obreros" se destinaban a los talleres.

— *Libertad relativa*: Se suprimen las notas, cargos, etc.⁵⁹

3.- *Casas de Familia*: cada poboación con tribunal tutelar debería dispoñer polo menos dunha. O réxime de convivencia sería de semiliberdade ou 'perseverancia'. Nelas proporcionaríase un lugar substitutivo ós menores, unha vez acabasen o seu tratamento no reformatorio, coa misión de reintegralos na sociedade de forma harmónica.

Da colaboración entre os directores da Obra de Protección de Menores e os centros xurdiu a elaboración dun sistema reeducativo, que Cobo Medina recolle nos seguintes apartados:

— El niño hay que considerarlo no como a un hombre en pequeño, sino como a un niño.

— Hay que perfeccionar un Derecho Penal del Menor, que tenga por objeto no la sanción, sino más bien su tutela y reeducación.

— El menor extraviado necesita una educación adecuada.

— No es posible una reeducación del menor extraviado sin conocerle a fondo.

— Es de suma importancia determinar los factores influyentes en el extravío del menor.

— Al frente de los Centros de reeducación debe haber personal técnicamente especializado en el estudio y práctica de la Psicología Experimental del menor y de la Pedagogía Correccional.

— En los establecimientos de reforma hay que dar al menor una perfecta educación religiosa, profesional, moral y social.

59 J. Palacios Sánchez, "La enseñanza en las instituciones españolas para la "reforma" de menores (IV): El siglo XIX y "las escuelas de reforma". *Menores*, núm. 4, xullo-agosto, 1987, 36-37.

— La vida en los Centros de reeducación ha de ser lo más parecida posible a la vida familiar.

— Para lograr una eficaz enmienda y corrección de los menores hay que aplicarles un tratamiento progresivo que los conduzca paso a paso hacia la perfecta reforma de costumbres.

— Al salir el menor del Reformatorio hay que completar el tratamiento educativo mediante la acción tutelar, la discreta vigilancia y el cuidado paternal de los Delegados del Tribunal de Menores⁶⁰.

BIBLIOGRAFÍA

Arce y Flórez-Valdés, J., *La adopción de expósitos y abandonados*, Madrid, Centro de Redacción y Publicaciones de la Obra de Protección de Menores, 1968.

Armesto, V., "Realizaciones periodísticas, municipales y políticas de Fernández Latorre", *La Voz de Galicia*, Centenario. 1882-1982, xoves, 29 de abril, 1982, 12-13.

Bajo, F, e J. L. Betrán, *Breve historia de la infancia*, Madrid, Temas de Hoy, 1998.

Casas i Azanar, F., "Las instituciones residenciales para la atención de chicos y chicas en dificultades socio-familiares: apuntes para una discusión", *Menores*, xullo-agosto, 1988, 37-50

Cobo Medina, C., "Algunas consideraciones sobre la atención a la infancia en España", *Menores*. II, 1984, 21-35.

Cobo Medina, F., "La protección de Menores: algunos aspectos sociales de desarrollo", *Revista Obra de Protección de Menores*, núm. 159, abril, 1973, 16-35.

De la Cierva y Peñafiel, J., *Notas de mi vida*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1955.

Durán, J. A., "El regreso de Fernández Latorre y el nacimiento de LA VOZ DE GALICIA", *La Voz de Galicia*, Centenario 1882-1982, luns, 4 de xaneiro, 1982, 16-17.

Fernández Rodríguez, M. D., *El pensamiento penitenciario de Rafael Salillas*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1976.

Hernández Iglesias, J., *La beneficencia en España*, Madrid, Establecimientos Tipográficos de M. Minuesa, 1876.

Juderías, J., *La juventud delincuente*, Jaime Rates, Madrid, 1912.

López Núñez, A., *Los inicios de la protección a la infancia en España*, Madrid, CEPE, 1992.

60 F. Cobo Medina, "La protección de Menores: algunos aspectos sociales de desarrollo", *Revista Obra de Protección de Menores*, núm. 159, abril, páx. 33.

Madruga Méndez, J., "Fundaciones benéfico-particulares y docentes", Instituto Editorial Reus, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1961, 7.

Montero Ríos y Villegas, A., Memoria elevada al Gobierno de S.M. en la solemne apertura de los tribunales el día 15 de septiembre de 1916 por el Fiscal del Tribunal Supremo, Madrid, Hijos de Reus, 1916.

Palacios Sánchez, J., "Tratamiento y prevención de conductas delictivas de menores en España. Perspectiva histórica", *Bordón*, núm. 267, tomo XXXIX, marzo-abril, 1987.

— "La enseñanza en las instituciones españolas para la "reforma" de menores (IV): El siglo XIX y "las escuelas de reforma", *Menores*, núm. 14, xullo-agosto, 1987, 31-48

— *Menores marginados. Perspectiva histórica de su educación e integración social*, Madrid, Editorial CCS, 1997.

Peña Vázquez, J. M., *Ley de Protección de la Infancia*, Cuadernos de Documentación, núm. 34, Presidencia del Gobierno.

Posada, A., *La Administración Política y la Administración Social. Exposición crítica de las teorías y legislaciones más importantes*, Madrid, La España Moderna, (?).

Suárez Sandomingo, J. M., *Centros de menores, de onte a hoxe*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1998.

Voltes, M. J. e P. , *Madres y niños en la historia de España*, Barcelona, Planeta, 1989.

LEXISLACIÓN

Lei sobre protección á infancia, do 12 de agosto de 1904. *La Gaceta de Madrid*, 17 de agosto de 1904.

Real Decreto para a aprobación do regulamento da lei de Protección á infancia, do 24 de xaneiro de 1908. *La Gaceta de Madrid*, do 26 de xaneiro de 1908.

Regulamento sobre Puericultura e Primeira Infancia, do 12 de abril de 1910.

Circular do 25 de decembro de 1915

Lei de autorización ó Goberno para publicar unha lei sobre organización e atribucións dos Tribunais para nenos, de acordo coas bases que se publican, do 2 de agosto de 1918. *La Gaceta de Madrid*, 15 de agosto de 1918.

Real Decreto para dispoñer que se publiquen en *La Gaceta de Madrid* os artigos que forman a Lei sobre organización e atribucións dos Tribunais para nenos, e que se dea conta desta ás Cortes, do 25 de novembro de 1918. *La Gaceta de Madrid*, do 27 de novembro de 1918.

Real Decreto para a aprobación do Regulamento provisional para a aplicación da lei sobre organización e atribucións dos Tribunais para nenos, do 10 de xullo de 1919. *La Gaceta de Madrid*, 13 de xullo de 1919.

Real Orde que dispón que os expedientes que se tramiten nos Xulgados de primeira instancia, sobre eliminación do apelido Expósito e outros semellantes que revelen indebidamente a ilexitimidade dos inscritos, se instrúan sen exacción de dereitos, e en papel de oficio, do 13 de xullo de 1921. *La Gaceta de Madrid*, do 21 xullo de 1921.

Decreto para dispor que o Consejo Superior de Protección a la Infancia constituído no Ministerio da Gobernación, pase a incorporarse ó Ministerio de Xustiza, coa denominación de Consejo Superior de Protección de Menores, do 16 de abril de 1932. *La Gaceta de Madrid*, do 17 de abril de 1932.

Orde do 28 de setembro de 1937. *BO* núm. 359. Prórroga do 8 de novembro de 1937. *BO* núm. 389.

Orde do 27 de abril de 1942. *BO*. 4 de maio.

Orde de 29 de outubro de 1944.

