

LOS TRIBUNALES PARA NIÑOS. CREACIÓN Y DESARROLLO

Juvenile Courts. Creation and development

Montserrat GONZÁLEZ FERNÁNDEZ
Universidad de Oviedo

Fecha de aceptación de originales: Junio de 1999
Biblid. [0212-0267 (1999) 18; 111-125]

RESUMEN: Este trabajo examina la creación en España de los Tribunales para niños analizando sus razones y finalidades, así como los matices ético-políticos que informan su actuación. Se construye su historia y la de sus instituciones complementarias a partir de la legislación, de los escritos y de las iniciativas de sus principales promotores.

PALABRAS CLAVE: España, siglo XX, Tribunales Tutelares de Menores, Protección a la infancia.

ABSTRACT: This paper studies the creation of Juvenile or Children's Courts in Spain, analysing their reasons and aims, as well as the ethical and political connotations present on their way of acting. Their history and the one of the institutions that complement them is built from the legislation, writings and ideas of their promoters.

KEY WORDS: Spain, Twentieth Century, Juvenile or Children's Courts, Childhood Welfare.

LOS ACTUALES JUZGADOS DE MENORES han tenido sus antecedentes en aquellos Tribunales para niños de principios de siglo, denominados posteriormente Tribunales Tutelares de Menores, nombre con el que se han generalizado y llegado –legislación incluida– hasta bien entrada la época democrática, situación que obligó a cambiar determinados artículos de la Ley para garantizar también a los menores los derechos constitucionales.

En las páginas que siguen analizaremos el porqué y para qué de la creación de estos Tribunales, las dificultades de su implantación y desarrollo ¹, estudiando, fundamen-

¹ Un estudio más pormenorizado sobre el tema puede verse en nuestra obra: *La atención socioeducativa a los marginados asturianos (1900-1939)*, Oviedo, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, 1998, pp.

talmente, sus primeras etapas de funcionamiento, hasta su consolidación en el franquismo, si bien determinados estudios han puesto de relieve el fracaso de este sistema que ha llegado hasta nuestros días ².

En las décadas finales del siglo XIX comenzó a cambiar el interés social por los niños abandonados y/o delincuentes. Juristas, sociólogos, pedagogos, médicos y filántropos colaboraron para que una idea tomase cuerpo: los niños no debían ser castigados con penas expiatorias y represivas como los adultos, sino sometidos a medidas de educación y reforma. Esta idea mantenía su substrato ideológico tanto en la teoría positivista, que reaccionaba ante la escuela liberal clásica del Derecho Penal, como en el pensamiento correccionalista. Además se asentaba en la explicación dada a las desigualdades sociales producidas por el capitalismo, pues no se cuestionaban los fallos de este sistema, sino que se achacaban dichas desigualdades a que las personas no eran iguales por naturaleza y se consideraba que determinadas categorías de individuos –los delincuentes, por ejemplo– lo eran por su enfermedad, estando determinados por factores biológicos, psicológicos o sociales que los hacían no libres. La sociedad tenía, pues, el derecho a defenderse de tales sujetos «anormales» y una manera más «humana» de hacerlo consistía en adoptar un carácter terapéutico, desplazando el punto de vista del delito al delincuente y donde la pena era sustituida por medidas curativas y no represivas que duraban hasta su «curación» ³.

Surgió entonces la jurisdicción de menores –separada e independiente de la jurisdicción ordinaria– a finales de dicho siglo en los Estados Unidos de América, siendo Benjamín Lindsey –juez de los niños de Denver– quien inspiró y desencadenó el movimiento de reforma con Tribunales para niños («Juvenile o Children's Courts»). El primero de estos Tribunales se creó en Chicago en 1899 y fue copiado muy pronto por otros Estados de la Unión y por países como Australia, Alemania, Inglaterra, Francia, etc. Las características distintivas de todos ellos eran: la especialidad del Tribunal, la supresión de la cárcel y la libertad vigilada ⁴.

63-104. En el presente artículo, no entramos, pues, en el funcionamiento interno del Tribunal ni en la vida y desarrollo de sus instituciones auxiliares. Sobre esto contamos con algunos estudios referentes a Tribunales concretos. Véanse, por ejemplo, sobre el de Bilbao: DÁVILA, Paulí; URIBE-ETXEBERRÍA, Arantxa y ZABALETA, Iñaki: «La protección infantil y los Tribunales Tutelares de Menores en el País Vasco», *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 10 (1991), pp. 227-252; sobre el de Oviedo: las páginas 365-410 de nuestra citada obra. Puede verse también, desde otro ámbito, la obra de SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Vicente: *La exploración psicológica en las Casas de Observación de los Tribunales Tutelares de Menores (1918-1943)*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1996.

² Por ejemplo, la obra de Esther GIMÉNEZ-SALINAS COLOMER, comparando delito-medida, puso de relieve la crisis del sistema: *Delincuencia juvenil y control social. Estudio descriptivo de la actuación del T.T.M. de Barcelona*, Barcelona, Círculo Editor Universo, 1981. Asimismo puede verse la obra de CEA D'ANCONA, M.^a Ángeles: *La justicia de menores en España*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1992.

³ Sobre estos aspectos del desarrollo jurídico puede verse el capítulo de Carlos GONZÁLEZ: «La justicia de menores en España», en LEO, Gaetano de, *La justicia de menores*, Barcelona, Teide, 1985, pp. 113-146.

⁴ Como ha puesto de relieve Platt, analizando el movimiento de los pioneros de la justicia de Menores en los EE.UU., el movimiento redentor, filantrópico, con que nació en Chicago la red institucional de tratamiento de menores tuvo sus consecuencias más directas en los niños pobres urbanos. «El hecho de que adolescentes «problema» fueran presentados como «enfermos» o «casos patológicos», de que los aprisionaran «por su propio bien» y les endilgaran un vocabulario paternalista, los exceptuaron de los procesos penales, no modificó las experiencias subjetivas de dominio, restricción y castigo». Basándose en el estudio histórico que de la vida familiar europea realizó Philippe Ariès, añade: «es una ironía que la solicitud obsesiva de la familia, la Iglesia, los moralistas y los administradores del bienestar infantil sirviera para privar a los niños de las libertades que anteriormente habían compartido con los adultos, y para negarles la capacidad de iniciativa,

Además, la evolución del movimiento proteccionista de los niños continuó en el siglo XX –a diferente ritmo en los distintos países–, sustituyéndose progresivamente los términos de «niño delincuente o niño criminal» por expresiones nuevas tales como «niños difíciles», «niños problemas», «conducta anormal», «conducta irregular», etc.⁵. En esta fase, denominada «científica», donde se habían superado los tintes iniciales compasivos y sentimentales del movimiento proteccionista de los niños, pasaba a considerarse al menor que delinquía no como un criminal o perteneciente a un grupo moral y social especial, sino un niño como los demás, pero necesitado de «educación y amparo». La sociedad y el sistema capitalista se reservaban así la facultad de adoptar medidas contra sus «niños», para defenderse de ellos. Si bien se hablaba de causas ambientales, el problema seguía siendo responsabilidad del niño más que del sistema.

En nuestro país tales ideas correccionalistas –introducidas por el Penalista Dorado Montero– influyeron sobremanera en los principios que inspiraron los Tribunales Tutelares y su desarrollo posterior.

Conatos para la creación de los tribunales tutelares de menores

Con el paso de los primeros años del siglo XX se incrementaron las críticas al código penal vigente⁶ y al tradicional criterio del «discernimiento», considerándose ambos obsoletos y negativos para los menores delincuentes. No obstante, el tratamiento de los menores desviados seguía con la doble vía establecida: el *hospicio*, para huérfanos y vagabundos, y la *cárcel*, para los infractores de la ley.

Los organizadores del fallido Congreso Nacional de Protección a la Infancia, que se pensaba celebrar en torno a 1907, dejaban expresado a modo de denuncia –en la circular donde pedían la adhesión– la siguiente situación del menor en España: «nosotros somos una lamentable excepción de la Europa culta. Casi no disponemos de otro refugio que la cárcel –¡la cárcel embrutecedora y corruptora!– incluso para que se pueda cumplir la corrección paterna. No tenemos ni reformatorios, ni escuelas industriales, ni colonias agrícolas, ni procedimientos de colocación en familia, ni nada, en fin, de lo que constituye el sistema tutelar y educativo, tan ampliamente desarrollado en los demás países»⁷.

responsabilidad y autonomía. La «invención» de la delincuencia consolidó el estatus social inferior y la dependencia de los jóvenes de la clase baja». PLATT, Anthony: *Los «salvadores del niño» o la invención de la delincuencia*, México, Siglo XXI, 1982, p. 188.

⁵ Véase la obra del Catedrático de Derecho Penal CIELLO CALÓN, Eugenio: *Criminalidad infantil y juvenil*, Barcelona, Casa editorial Bosch, 1934, p. 69.

⁶ Véanse, por ejemplo, lo escrito por el Catedrático de Derecho BENITO, Enrique de: *Delincuencia precoz*, Madrid, Impr. De Eduardo Arias, 1908, pp. 27 y 38; o lo manifestado en la controvertida memoria premiada por la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Bilbao por Manuel de COSSÍO: «Nuestro Código penal, anticuado, con el arcaísmo que le caracteriza respecto al cumplimiento de las penas impuestas a los menores de 18 años, es un gran obstáculo para que en España se emprenda valientemente la reforma de los medios encaminados a que la juventud delincuente encuentre el amparo tutelar de los asilos y patronatos». *Proyecto para la organización de las Instituciones Tutelares de la Infancia abandonada*, Madrid, Tip. Sucesores de Rivadeneyra, 1907, p. 39.

⁷ Citado en SOLER Y LABERNIA, J.: *Los hijos de la casa. (Juventud viciosa y delincuente)*, Madrid, Imp. de Arróyave, 1907, p. 70. Este mismo texto es recogido también en la obra de Alicia PESTANA, *Tendencias actuales en la tutela correccional de los menores*, Madrid, Biblioteca Pro Infancia, Imp. del Asilo de Huérfanos, 1916, p. 79. Firmaban esta circular «gran parte de los personajes que figuran al frente de la política, de la Administración de justicia, de la Iglesia, de la Grandeza, de las Órdenes y Academias...».

Los críticos de tal estado de cosas proponían, como solución a los males denunciados, la creación de los Tribunales para niños en España, pero algunos iban más allá y estimaban que no bastaba con crear instituciones y promulgar nuevas leyes, sino que la labor reformadora tenía que ser más honda y buscar la necesaria colaboración social⁸.

Ahora bien, si no leyes, sí hubo proyectos para cambiar la situación y un repaso de tal período nos muestra un primer intento –en 1909– del Consejo Superior de Protección a la Infancia, que proponía la implantación de los Tribunales para niños dentro de la legislación entonces vigente⁹. En los años posteriores tres Ministros de Gracia y Justicia –Diego Arias de Miranda, en 1912; Burgos y Mazo, en 1915; y Alvarado, en 1917– intentaron resolver parcialmente la cuestión con proyectos de ley para la creación de Tribunales para niños, pero no llegaron a aprobarse debido a los vaivenes políticos y la inestabilidad de los Gobiernos. En efecto, el primero era un avance hacia la reforma del sistema penal, mas, si bien mantenía que los menores no podían ir a la cárcel en ningún caso, dejaba abierta la posibilidad de que los niños, cuando cometían faltas o delitos que no se consideraban correccionales, fuesen juzgados por Tribunales ordinarios. El segundo, redactado bajo el mandato del Sr. Burgos y Mazo, mejoraba y ampliaba el de su antecesor, llevando el mismo destino y acompañándole en el «panteón del olvido legislativo»¹⁰. El tercero –que tampoco se consumó–, presentado a las Cortes el 5 de febrero de 1917 por el Ministro de Gracia y Justicia Sr. Alvarado, suponía un retroceso con relación al del Sr. Burgos y Mazo, dado que dejaba colocados estos Tribunales en el centro mismo de la vida judicial, y sólo en las localidades donde el número de menores delincuentes lo hiciese necesario se designaría un juez especial para ejercer esta jurisdicción en exclusiva.

Lo cierto es que, llegado el año 1917 se decía: «no tenemos, pues, en España, hoy por hoy, Tribunales especiales para niños, no obstante los esfuerzos que en este sentido se han hecho, y a pesar de que los trabajos publicados por personas competentes acerca del particular han revelado la urgencia de la reforma»¹¹. Y tampoco instituciones que hiciesen posible el funcionamiento de los mismos Tribunales.

⁸ Uno de los más destacados tratadistas del momento y gran conocedor de las instituciones para la infancia en el extranjero, sostenía al respecto: «No son instituciones lo que faltan, sino voluntad para hacerlas efectivas. Una ley, por complicada que sea, se redacta fácilmente; lo difícil es hallar el espíritu que ha de vivificarla; y en España se tropieza con la pasividad de la opinión, cuando no con su rebeldía. La educación correccional, en su más amplia aceptación, necesita para desenvolverse con éxito de todo un complicado sistema de acción social. Necesita de los Patronatos; necesita de familias que se presten a admitir en su seno a los niños abandonados que han menester de su cuidado, ya porque salgan corregidos de los Reformatorios, ya porque no vayan a ellos; necesita de personas competentes que desinteresadamente se presten a colaborar en la obra de los Tribunales para niños. El sistema es tan vasto y la labor que han de realizar es tan honda, que de nada sirve pensar en leyes, ni en instituciones, si se carece de lo más necesario, de la cooperación de la sociedad en general», JUDERÍAS LOYOT, Julián: *Problemas de la infancia delincuente. La criminalidad, el Tribunal, el Reformatorio*, Madrid, Biblioteca Pro Infancia, Impr. Del Asilo de Huérfanos, 1917, p. 43

⁹ También Enrique DE BENITO, en una de las ponencias remitidas a la convocatoria del Congreso, contestando a la pregunta del cuestionario sobre el sistema americano del «Juvenil Court» y la manera de adoptarse e implantarse en nuestro país, presentaba un proyecto de ley –compuesto de 48 artículos– estableciendo tribunales especiales para juzgar a los menores delincuentes. El citado proyecto puede verse en su obra *Delincuencia precoz*, *op. cit.*, pp. 44-51.

¹⁰ Entre ambos conviene destacar la ponencia que desarrollaba su proyecto de Tribunales para Niños, presentada por D. Avelino Montero-Ríos y Villegas en la Asamblea Nacional de Protección a la Infancia, celebrada en Madrid en abril de 1914, dado que con el tiempo sería el autor de la Ley que se implantaría en 1918.

¹¹ JUDERÍAS LOYOT, Julián: *Problemas de la...*, *op. cit.*, p. 25.

En mayo de 1918, sin embargo, D. Avelino Montero-Ríos –que había llegado a la Fiscalía del Tribunal Supremo de Justicia a finales de 1915– presentaba en el Senado su proyecto de bases para la instauración en España de los Tribunales para niños –había sido nombrado presidente de la Comisión– y conseguía su aprobación por unanimidad y sin discusión, lo cual no obvia para que tuviese idénticas dificultades que los proyectos anteriores. En efecto, el Sr. Montero-Ríos «tuvo especialísimo interés que se aprobase el proyecto sin discusión como en el Senado, y lo consiguió: pero el dictamen aprobado en el Congreso era tan esencialmente distinto al anterior, que la Comisión mixta dejó el definitivo, convertido en ley, de modo que ningún senador lo hubiera conocido»¹².

En efecto, dicha Ley omitía el Patronato protector de niños delincuentes (si bien dejaba en manos del Consejo Superior y en las Juntas provinciales y municipales de Protección a la Infancia la posibilidad de crear Sociedades tutelares) y designaba un Tribunal colegiado en lugar de la figura del Juez único –sistema entonces adoptado por el mayor número de naciones–. La Comisión del Congreso prefirió establecer el Tribunal colegiado por estimar que la diversidad de personas que lo componían favorecía el dominio de conocimientos específicos («médicos, pedagógicos y jurídicos») y ello ofrecía mayores garantías de acierto en las decisiones adoptadas.

Creación de los Tribunales para niños

La Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales para niños se promulgó el 25 de noviembre de 1918¹³, siendo algunas características relevantes de la misma las siguientes:

¹² PACAREO LASANCA, Orencio: *Delincuencia infantil y remedios*, Cartillas pedagógicas n.º XXV. Madrid, Magisterio Español, [1926], p. 9.

Precisamente, una vez aprobada la Ley de Bases, en agosto de 1918, se produjo una crisis de Gobierno, «con la buena fortuna de que pasara a presidirlo el marqués de Alhucemas, que estaba casado con una hermana de D. Avelino Montero y siendo jefe del Gobierno Alhucemas y ministro de Gracia y Justicia Roig y Bergadá se aprobó definitivamente esta ley». YBARRA Y BERGE, Javier: «Semblanza histórica de la creación en España de los Tribunales de Menores», *Obra Protección de Menores*, 121 (noviembre/diciembre 1968), p. 9.

¹³ *Gaceta* del 27 de noviembre. Esta ley cumplía con lo dispuesto en la Ley de Bases de 2 de agosto del mismo año y sufrió, como veremos, diversas modificaciones generales en 1925, 1929 y 1931, en este último caso para declararla, tras reformar algunos artículos, ley de la República en tanto no se procediese a una definitiva modificación. La siguiente reforma general sería en 1940, modificándose nuevamente en 1944 y definitivamente en 1948, fecha ésta en la que entra en vigor el texto refundido de la legislación sobre Tribunales Tutelares de Menores, vigente hasta bien entrada la época democrática, hasta la década de los noventa. Tal es así, que durante muchos años se siguió aplicando a los menores una legislación considerada caduca e inconstitucional. Hubo que esperar a la Ley Orgánica de 5 de junio de 1992 para que, recogiendo la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1991 que declaraba inconstitucional el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares, el menor no siguiera privado de las garantías individuales que el artículo 24 de la Constitución proclamaba como derechos de todos los ciudadanos: al Juez ordinario, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informado de la acusación contra él, etc. Hasta entonces el Juez de Menores era al mismo tiempo la acusación, la defensa y el que dictaba sentencia, aunque se argumentara que los Tribunales de Menores no condenaban ni sancionaban, sino que se limitaban a adoptar acuerdos de carácter educativo y tutelar, por lo que no se podían cometer excesos. Con esta reforma urgente y a la espera de una renovada legislación posterior sobre reforma de menores, pasó a denominarse esta Ley de Tribunales Tutelares de Menores como «Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores».

- Se creaba un Tribunal especial para niños formado por un juez de primera instancia, quien lo presidiría, y dos vocales junto con sus suplentes, designados por la Junta Provincial de Protección a la Infancia y que por sus prácticas pedagógicas o conocimientos profesionales se hallasen capacitados para el desempeño de esta función. Ninguno de estos cargos tenía retribución y actuaba de secretario uno de los del Juzgado de primera instancia.
- El ministro de Gracia y Justicia, a propuesta del Consejo Superior de Protección a la Infancia, podía nombrar persona extraña a la carrera judicial para el cargo de presidente del Tribunal para niños.
- La jurisdicción de tales Tribunales alcanzaba a los menores de quince años, pudiendo privar de la patria potestad a aquellos padres que abandonasen la educación de sus hijos y decretar también la libertad vigilada de los pequeños delincuentes.
- Sus resoluciones serían ejecutivas y se nombraría del seno del Consejo una Comisión de Apelación sin posterior recurso, compuesta de tres miembros y cuyo presidente sería el funcionario de mayor categoría judicial del Consejo.

Los Tribunales se incorporaban al Consejo Superior de Protección a la Infancia –dependiente del Ministerio de la Gobernación hasta 1932, fecha en que pasaría al de Justicia–, pues se consideraba que la esencia de la Ley los apartaba del poder judicial y se decía que: «estas Instituciones son más bien de tutela y de corrección que de castigo, tratando al niño, no como delincuente, sino como un ser que necesita aislarse del malo ambiente que le rodea»¹⁴.

A partir de la Ley y su reglamento provisional de 10 de julio de 1919¹⁵ –aprobado con carácter definitivo el 6 de abril de 1922– se fueron creando Tribunales en distintas provincias, siendo el primero de ellos el de Bilbao en mayo de 1920.

Que la actuación de estos primeros Tribunales se considerase halagüeña no impidió que la Ley, tras la experiencia aportada por los años de actuación, se viese susceptible de modificaciones y mejoras aconsejadas por la práctica, como las que fueron introduciendo, por ejemplo:

- El Decreto-ley de 15 de julio de 1925, que ampliaba la acción del Tribunal a los menores de 16 años, designaba Delegados de protección a la infancia para que se encargasen de la vigilancia del menor¹⁶, cambiaba el nombre del Tribunal (pasando a llamarlos *tutelares* para niños en lugar de *especiales*), fijaba en un tiempo indeterminado el plazo en que el menor podía permanecer en un establecimiento particular o del Estado, suprimía los Presidentes-Jueces de la jurisdicción ordinaria –que apenas habían existido– sustituyéndolos por Presidentes de vocación social, creaba los Secretarios para cada Tribunal exigiéndoles la condición de letrados (no así para Presidentes y Vocales), etc.
- El Decreto-ley de febrero de 1929, donde la institución pasaba a denominarse «Tribunales Tutelares de *Menores*» y se limitaba a modificaciones accidentales.

¹⁴ Palabras contenidas en la «Memoria de la labor que efectúan el Consejo Superior de Protección a la Infancia y los Tribunales para niños, en relación con el proyecto de presupuesto para el año 1924-25» (A.G.A./Gobernación, caja n.º 127).

¹⁵ Redactado por D. Avelino Montero-Ríos y Edelmiro Trillo y Señorans, ponentes designados al efecto.

¹⁶ Algunos autores, como el ya citado PACAREO, Orencio: *Delincuencia infantil...*, *op. cit.*, pedía expresamente que fuese en favor del magisterio «sobre todo si nuestros compañeros adquieren la preparación especial en aquellos conocimientos de carácter pedagógico-correccional necesarios para el cargo de delegado. El magisterio verá si le conviene intervenir en problema tan decisivo de la infancia», p. 29.

- Las disposiciones legislativas del Gobierno de la República, que revisaban las producidas por la Dictadura —entre ellas, la ley de Tribunales Tutelares—, procediendo a la derogación de algunos artículos y modificando otros. Posteriormente, por ley de 15 de septiembre de 1931 fue declarada ley de la República.

En el ejercicio de su facultad reformadora, la jurisdicción de los Tribunales Tutelares tenía carácter educativo y tutelar; en el enjuiciamiento de los mayores, carácter represivo; y en el ejercicio de la facultad protectora, carácter esencialmente preventivo.

Ahora bien, aunque la Ley de Tribunales de Menores databa de 1918, su puesta en práctica en las distintas provincias fue muy lenta¹⁷, llegando a 22 el número de Tribunales al proclamarse la Segunda República¹⁸. Mientras, los menores delincuentes de las localidades desprovistas de Tribunales para niños, que eran mayoría hasta la entrada en vigor del Código penal de 1932, eran juzgados por los Tribunales comunes¹⁹. A partir de dicha fecha todos los menores de 16 años habían salido de la órbita del derecho penal, de forma que sólo podían ser objeto de medidas protectoras y educativas, quedando también bajo la jurisdicción de estos Tribunales los menores que se entregasen a la prostitución o a la vida licenciosa, así como los vagabundos.

Durante la República se paralizó la iniciativa de extender los Tribunales Tutelares por toda España, en espera de comprobar los resultados del ensayo llevado a cabo con el Tribunal Tutelar de Menores de Madrid, a base de Juez único retribuido²⁰. Dicho en-

¹⁷ «Creemos que con el establecimiento de los tribunales para niños y la supresión para éstos de la cárcel, se ha adelantado mucho en el camino de la corrección de la delincuencia infantil, pero esas reformas sólo han sido una realidad en muy escasas poblaciones, y en el resto continúan las pobres criaturas encerradas en las prisiones, de donde salen maestras en el mal». BUGALLO SÁNCHEZ, José: *La delincuencia Infantil. ¿Cómo debe prevenirse? ¿Cómo debe castigarse?*, Madrid, Imp. de la Ciudad Lineal, 1926, p. 53.

¹⁸ Cuando falleció Montero-Ríos (el 23 de agosto de 1923) se habían establecido 8 Tribunales para niños y 2 estaban a punto de abrir sus puertas; mientras que durante la Dictadura de Primo de Rivera se inauguraron 12 más. En total eran 22 los que se habían implantado hasta el advenimiento de la República, paralizándose esta iniciativa y reanudándose nuevamente en el franquismo con la extensión a todas las capitales de provincia (siendo el último el de Segovia en 1954). Los inaugurados fueron los siguientes: durante el año 1920, el de Bilbao y Tarragona; en 1921, Barcelona y Zaragoza; en 1922, San Sebastián, Vitoria y Murcia; en 1923, Valencia, Almería y Pamplona; en 1924, ninguno; en 1925, Granada, Madrid y Palma de Mallorca; en 1926, ninguno; en 1927, Oviedo, Gerona, Lérida y Logroño; en 1928, Jaén, Huesca y Teruel; en 1929, ninguno; en 1930, Alicante y Sevilla y en 1931, ninguno.

¹⁹ La República había dejado en suspenso el Código penal de 1928, no dictando uno nuevo hasta 1932. En la obra de la maestra, abogada y Delegada del Tribunal de Madrid, BARRAQUER CERERO, Elisa: *El menor y la legislación penal española*, Madrid, Imprenta del Reformatorio de menores, 1935, en la que exponía las reformas que a su juicio debieran introducirse en el Código penal, hacía una observación sobre un artículo que nos parece muy acertada: «Ante los malos tratos no podemos menos de sorprendernos leyendo el párrafo tercero del n.º 4.º del art. 423 del Código penal, referente a las lesiones graves, que dice así: «No están comprendidos en el párrafo anterior las lesiones que al hijo causare el padre excediéndose en su corrección». Tiene el Código español tanta prudencia frente al problema sentimental que le hace inhibirse antes que proporcionar molestias en tan delicado punto». La idea de que el hijo era «propiedad» del padre ha estado presente durante mucho tiempo en nuestra legislación.

²⁰ Cada una de las opciones, tribunal colegiado o juez único, tenía sus partidarios. Por ejemplo, Antonio GÓMEZ MESA, perteneciente al Tribunal de Madrid, decía al respecto: «Estos Tribunales, actualmente hallanse constituidos por un excesivo número de personas: Presidente, Vicepresidente y Vocales; pero la práctica y las nuevas tendencias aconsejan el Juez único y especialista. En Inglaterra, Hungría, Bélgica, Italia, Estados Unidos y Rusia actúa en estos Tribunales el Juez único especial». *Un problema social: protección y corrección a la adolescencia (Tribunales tutelares de menores)*, Madrid, Editorial Reus, 1932, p. 35. Por su parte, CUELLO, Eugenio, tras comentar en su obra las razones a favor y en contra, dejaba claramente expuesto: «Yo soy partidario del Tribunal colegiado». *Criminalidad infantil...*, op. cit., p. 115.

sayo fue considerado positivo por el Consejo Superior, pero no prosperó su aplicación a toda la península y quedó reducida a la capital de la República. Sin embargo, hubo nuevos Decretos del Gobierno republicano:

- El de 3 de julio de 1936 consolidaba el funcionamiento del Tribunal Tutelar de menores de Madrid.
- El Decreto de fecha 4 de enero de 1937 introducía cambios en las competencias de los Tribunales Tutelares de Menores y en las de su organismo superior, que pasaba a denominarse Consejo Nacional de Tutela de Menores.
- El fechado a 10 de mayo de 1937 hacía extensiva la experiencia del Tribunal tutelar de Madrid a todos los existentes en España, constituyéndose a base de Juez único letrado.

Los militares sublevados también legislaron al respecto, así la Orden de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado, de 11 de mayo de 1937, disponía que, en tanto se constituyese el Consejo Superior de Protección de Menores, se crearía una Delegación extraordinaria para organizar y coordinar los servicios. Al año siguiente se restablecía dicho Consejo Superior con todas sus facultades y con arreglo al Decreto de 27 de noviembre de 1934²¹.

Instituciones aglutinadoras de los Tribunales

Fundamentalmente fueron dos: La Comisión Directiva de Tribunales y la Unión Nacional de Tribunales Tutelares de menores. La primera fue creada en la Ley de 1925 y debía resolver, con carácter ejecutivo, los asuntos que afectaban a la creación, organización y funcionamiento de los Tribunales²², estando entre sus cometidos dictaminar la suficiencia de los establecimientos auxiliares que iban a servir de base para autorizar el funcionamiento de un Tribunal. En las normas que dictó al efecto exigía la presenta-

Este proyecto de reorganizar los Tribunales tutelares presentado a las Cortes por el Ministro Albornoz incluía a todos los Tribunales, pero a pesar de la defensa que hizo Luis Jiménez de Asúa no se conseguiría que se convirtiese en Ley más que para el Tribunal de Madrid, estableciéndolo como ensayo al objeto de observar sus resultados, y suspendiéndose entre tanto –según la misma ley– la constitución de Tribunales tutelares en el territorio de la República. A su vez se giró una visita de inspección a los Tribunales existentes, por parte de Doña Matilde Huici –vocal del Consejo Superior y perteneciente al Tribunal de Madrid–, quien en el informe final emitido con fecha junio de 1932 decía que de los 22 Tribunales existentes «no cumplen su misión social: San Sebastián, Murcia, Oviedo, Gerona, Granada, Madrid (presentado un proyecto de Ley de Bases para su reorganización), Palma de Mallorca, Lérida, Logroño y Teruel» (Archivo del Consejo Superior de Protección de Menores, Caja n.º 796).

²¹ Dicho Decreto reorganizaba el Consejo Superior de Protección de Menores disponiendo formasen parte del mismo las entidades que se citaban, dejando en suspenso aquellas introducidas por la reorganización del 14 de agosto de 1931.

²² Ya que la labor «muy personal» de Avelino Montero-Ríos había dejado de existir y había que dar solución de continuidad. Recogió la antorcha D. Gabriel María de Ybarra, que se convirtió en el gran impulsor de la «Obra», siendo su gran promotor político y organizativo. Esta Comisión Directiva, creada en el art. 7.º de la Ley de 1925, quedaba constituida, según el art. 17 del Reglamento, por: el Presidente y Vocales propietarios de la Comisión de Apelación; el Vicepresidente y Secretario del Consejo Superior de protección a la Infancia y el Jefe técnico de la Sección de Tribunales del mismo Consejo; el Presidente y Secretario del Tribunal para niños de Madrid y otros tres presidentes de Tribunales elegidos por la propia Comisión Directiva prefiriendo aquellos que, a su vez, fuesen Vocales del Consejo Superior.

ción de planos o fotografías que acreditasen la suficiencia de las instalaciones para los servicios a que se destinaban y requería determinados conocimientos para ejercer la dirección de los establecimientos de observación y reforma. A este efecto, los interesados habían de justificar la asistencia a un «curso científico» de los que organizaban los mismos Tribunales u otras entidades aprobadas por la Comisión Directiva. Por su parte, los estatutos de la segunda –Unión Nacional de Tribunales Tutelares de menores– se aprobaron el 16 de mayo de 1930²³ y tenía por objeto el establecimiento de vínculos de unión entre los distintos Tribunales de menores y la organización de las Asambleas Nacionales y Territoriales, además de los cursos para educadores y personal especializado. No obstante, su duración apenas alcanzó un año de vida porque el Decreto «republicano» que revisaba la legislación de la Dictadura –del 16 de junio de 1931– dejaba derogado el R. D. que la había creado²⁴.

Financiación de los Tribunales y sus instituciones auxiliares

Que el Estado no podía sufragar todos los gastos ocasionados por la instauración de estos establecimientos era evidente para quienes defendían su creación, de ahí que se impusiese –en palabras del Sr. Montero-Ríos– «recurrir a un sistema mixto, consistente en que el Estado subvencione la fundación de los mismos, otorgando dichas subvenciones a las Juntas de protección a la infancia que lleven a efecto la fundación de las referidas instituciones, bien solas o ayudadas por las Diputaciones y Ayuntamientos; o por las entidades o Patronatos en quienes aquéllas deleguen, con la previa aprobación del Consejo superior de Protección a la infancia»²⁵.

Realmente, la ayuda prestada por el Estado a los Tribunales era escasa y consistía en la entrega de una cantidad para el pago de pensiones en Reformatorios y establecimientos de jóvenes delincuentes («Las estancias que se abonan corresponden a la ínfima suma de una peseta diaria por menor, pensión insignificante, pues sólomente la alimentación de cada uno excede de 1'75 pesetas») ²⁶. Tales dificultades económicas trajeron como consecuencia que la implantación de los Tribunales se hiciera de manera lenta y gradual, e incluso que se viera peligrar su continuidad en momentos concretos. El Tesoro Público tenía cargas pesadas de las que ocuparse, de ahí que sólo había Tribunales donde las iniciativas sociales conseguían establecerlos.

Si repasamos los presupuestos vemos que el de 1923-24 asignaba a los Tribunales la cantidad de 450.000 pts., destinándose la mayor parte al pago de pensiones en Reformatorios y otros establecimientos. En los años siguientes fueron aumentando de ma-

²³ Nombrándose como Presidente a D. Gabriel-María de Ybarra, que lo era del Tribunal de Bilbao; como Secretario a D. Enrique Benito, Vocal del Tribunal de Valencia y como Tesorero a D. Álvaro López Núñez, Vicepresidente del Tribunal de Madrid.

²⁴ Más adelante, la Orden de 2 de marzo de 1939 reorganizaba la Unión Nacional de los Tribunales Tutelares de Menores, reanudando nuevamente sus actividades.

²⁵ Archivo del C.S.P.M., caja n.º 824.

²⁶ Véase «Memoria de la labor que efectúan el Consejo Superior de Protección a la Infancia y los Tribunales para Niños, en relación con el proyecto de presupuesto para el año 1924-25». En ella se intentaba justificar la necesidad ya no sólo de mantener las partidas presupuestarias, sino de aumentarlas, mientras que la austeridad en los gastos del Directorio Militar pretendía su reducción en un 10% (A.G.A./Gobernación, Caja n.º 127).

nera que, aunque no con la rapidez deseada, al menos permitieron la constitución de nuevos Tribunales y sus instituciones auxiliares ²⁷.

Cuando llega la República eran 22 –como ya adelantamos– los Tribunales implantados, pero al tiempo que se paralizaba la creación de nuevos Tribunales, se agudizaban las carencias económicas y en los presupuestos para 1932 se rebajaba la cantidad consignada para el sostenimiento del Consejo Superior a 1.254.500 pts. –asignándose a los Tribunales tutelares 1.214.550 pts.–. Dicha merma presupuestaria supuso, además, que no pudieran terminarse los de Valladolid y Santiago de Compostela que estaban en construcción, señalándose también que todavía no había Reformatorio alguno para niñas y la imposibilidad de aplicación de la Ley de Vagos y Maleantes, pues se decía que no había sitio ni dinero para el mantenimiento en los Reformatorios de Menores existentes. En efecto, dicha ley de 4 de agosto de 1933 disponía que los menores de 18 años en quienes concurrieran las circunstancias que se señalaban quedarán a disposición de los Tribunales tutelares. Sin embargo, la competencia de éstos iba hasta los 16 años, de tal forma que la diferencia de dos años supondría un incremento alarmante de las comparecencias de los menores ante los Tribunales tutelares, así como la imposibilidad material de internarlos en los reformatorios existentes; de ahí que el Consejo Superior elevara una moción con fecha 23 de agosto de 1933, para que no se le pudiera achacar negligencia en el cumplimiento de la Ley, alegando la insuficiencia presupuestaria para lo ya existente cuanto más para una ampliación, mientras no se arbitraran locales y medios económicos suficientes.

La formación del personal de los Tribunales y sus instituciones auxiliares

Cuando se aprobó la Ley, el Sr. Montero-Ríos ya había manifestado su preocupación por la capacitación técnica del personal encargado de las tareas educadoras. Las críticas recibidas por el personal que ya estaba trabajando y las acusaciones de la Institución Libre de Enseñanza hicieron que la Comisión Directiva de los Tribunales tomase sus providencias y que se llevaran a la práctica por R.O. de 14 de mayo de 1926 ²⁸. Si bien, con

²⁷ Por ejemplo, en el año 1928 lo consignado en el presupuesto para la Sección Central de Tribunales para niños era de 1.139.700 pts., de las cuales se dedicaban: 778.550 pts. para el pago de estancias, 194.725 pts. para abonar el salario del personal de los distintos Tribunales, 53.925 pts. para material y 112.500 pts. para instituciones [esta última cantidad se repartía –a su vez– de la siguiente forma: 5.000 pts. para el Tribunal de Barcelona, 25.000 pts. para el valenciano y 82.500 pts. para el de Madrid]. Según constaba en la «Cuenta general del Consejo Superior de Protección a la Infancia. Ejercicio de 1928» (Archivo del C.S.P.M., caja n.º 809).

²⁸ Véase ROCA CHUST, Tomás: «Aportación histórica de los terciarios capuchinos a la observación de personalidad en la reforma educativa de los Tribunales de Menores», *Obra Protección de Menores*, 125, (septiembre/octubre 1969), p. 65.

Esta R.O. de mayo de 1926, en su art. 3.º, disponía lo siguiente: «El personal que haya de ejercer funciones directivas en un establecimiento de observación o reforma de los comprendidos en el párrafo primero del artículo 1.º, o al frente de las Secciones de los mismos, deberá acreditar alguna de las condiciones siguientes: a) Haber recibido preparación científica para estas funciones en algún centro instructivo de carácter teórico-práctico, ya sea oficial o privado, siempre que en este segundo caso el profesorado haya merecido garantía suficiente a juicio de la Comisión directiva; b) Haber prestado servicios en un establecimiento de educación y poseer un mínimum de conocimientos especiales. Esta última circunstancia se acreditará con la asistencia a cursillos científicos que hayan sido organizados por tres o más Tribunales o aprobados por la Comisión directiva, o en su defecto con la presentación de trabajos o mediante otras pruebas de suficiencia que la misma Comisión determine. El mínimum de conocimientos especiales a que se refiere el párrafo ante-

anterioridad a esta R.O., ya se había celebrado un cursillo²⁹ en la Academia Universitaria Católica de Madrid.

En agosto de aquel mismo año 1926 tenía lugar en Amurrio un cursillo formativo de carácter intensivo. De marzo a junio de 1927 se celebraba el de Madrid³⁰, al cual seguía otro en Barcelona (destinado para los educadores y colaboradores de la obra de aquella provincia y las de Tarragona y Palma de Mallorca); otro en Amurrio, en agosto de 1927 –eminentemente práctico, con métodos de exploración mental y psicotécnica, así como ejercicios de observación y tratamiento–; otro más en Zaragoza, en enero de 1928, para la formación de su personal auxiliar, educador y técnico; y otro en Valencia, durante el mes de marzo de dicho año.

Esta labor formativa se vio respaldada por la creación, mediante R.O. de 2 de junio de 1928³¹, del Centro de Estudios Psicopedagógicos, con carácter permanente y oficial; quedando bajo la dependencia de una Junta compuesta por la Comisión directiva de los Tribunales Tutelares, el Tribunal de Madrid y el padre Director del Reformatorio madrileño «Príncipe de Asturias». Sin embargo, como el artículo 135 de la Ley de 14 de mayo de 1926 permitía la creación de centros de estudios de carácter privado, acogiéndose a tales disposiciones legales se creaba el de Amurrio, que comenzaba a funcionar en el verano de 1928, antes incluso de que se inaugurase oficialmente el de Madrid³².

rior consistirá en nociones de fisiología, de psicología experimental, de psiquiatría, de pedagogía normal y correccional y de derecho del menor».

²⁹ Tuvo lugar del 5 de abril al 1 de mayo de 1926, organizado por los Tribunales para niños de Bilbao, Barcelona y Zaragoza y en su día aprobado por la Comisión Directiva. Entre las materias a impartir estaban «Pedagogía normal» por el P. Restrepo, de la Revista *Razón y fe* y «Pedagogía correccional» por D. Inocencio Jiménez Vicente, Catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Zaragoza. Las lecciones habían sido dos al día, de una hora cada una de duración, en total, 48 conferencias. Los alumnos cuya asistencia se certificaba eran diez: un padre Mercedario, seis Terciarios Capuchinos y tres de las Escuelas Cristianas. (Archivo del C.S.P.M., caja n.º 831)

³⁰ Obteniendo el certificado 136 de los 160 alumnos matriculados (de ellos, 13 religiosos y dos religiosas) e impartiendo las asignaturas correspondientes los siguientes profesores: Álvaro López Núñez, director del curso; Rafael de Tolosa Latour, Fisiología e Higiene del niño; Enrique Fernández Sanz, Psiquiatría; Juan Zaragüeta, Psicología fundamental; María de la Rigada; Psicología especial del niño; Rufino Blanco, Pedagogía normal y correccional; Rodolfo Tomás y Samper, Orientación profesional; Inocencia Jiménez Vicente, Derecho penal; y Conrado Espín Arango, Legislación protectora de los niños.

El Tribunal tutelar para niños de Madrid publicaba, en este curso de estudios, unos apuntes bibliográficos sobre Pedagogía correctiva, quedando ésta definida como sigue: «Pedagogía correctiva es una parte de la Pedagogía general que trata de la reeducación de los corrigendos y principalmente de la voluntad caída». *Apuntes bibliográficos de Pedagogía correctiva*, Madrid, Impr. De la Ciudad Lineal, 1927. Contenía 152 referencias bibliográficas de autores de distintos países, bastante incompletas e incluso, algunas, con datos equivocados.

³¹ Tanto la esencia de esta R.O. como la de mayo de 1926 quedaron fielmente recogidas en los artículos 135 y 136 del nuevo Reglamento de Tribunales Tutelares del 3 de febrero de 1929; Reglamento que sustituía al de 1925, pues era necesario acoplarlo, juntamente con la ley, al nuevo Código penal de 1928.

³² En el programa general del Centro de estudios del Reformatorio de Amurrio, en su base 3.^a, art. 5.º se decía: «Por tratarse de alumnos internos, en establecimiento regido por una Comunidad, esta matrícula quedará reservada exclusivamente a religiosos y sacerdotes». Y en cuanto al «Curso científico» a celebrar sólo durante el verano, también se hacía la advertencia de que serían preferidos los religiosos y sacerdotes. Las 70 conferencias teóricas se distribuían de la siguiente forma: 12 de anatomía, fisiología e higiene; 14 de psiquiatría infantil; 6 de psicología experimental; 6 de psicología aplicada; 8 de pedagogía general; 4 de pedagogía correccional; 4 de educación de niños anormales; 6 de fundamentos de derecho penal y 10 de legislación del menor y Tribunales para niños. Además habían de realizar 30 sesiones prácticas, desde exploración fisiológica y psicomotriz a examen mental por distintos procedimientos, pasando por ejercicios de aplicación a la orientación profesional o de exploración moral, etc. (Archivo del C.S.P.M., caja n.º 831).

Se pretendía que fuesen religiosos –y especialmente Terciarios Capuchinos– las personas dedicadas a la labor reeducativa de los menores –nada de personal laico– y para ello se esforzaron en prepararlos técnicamente, de forma que consiguieran una formación adecuada, recibéndola incluso en establecimientos extranjeros. Así, entre 1926 y 1931 siguieron impartándose cursos –un total de once– en Amurrio y Madrid. Proclamada entonces la Segunda República, derogaba las disposiciones de la Dictadura y dejaba sólo en funciones a los Centros privados, es decir, sólo el de Amurrio, que pasó a centrarse en la formación de su propio personal.

La ya citada Matilde Huici –que era inspectora pedagógica del Tribunal de Madrid– proponía el Instituto de Estudios Penales para sustituir al Centro Permanente y Oficial del Madrid y así vemos como la Orden del Ministro de Justicia de 31 de octubre de 1932 autorizaba para que se organizase un ciclo de especialización en Ciencias penales con carácter gratuito y libre, detallando su contenido. En la misma se señalaba que consistiría en dos cursos, dando comienzo el primero de ellos en noviembre de 1932 para terminar en marzo de 1933 y el segundo en octubre de este año para concluir a finales de febrero de 1934. Dentro del Plan General de Estudios estaba la asignatura Pedagogía Correccional, impartida por D. Luis Álvarez Santullano, con el curso monográfico «Educación de la Adolescencia»³³. En ambos cursos fueron 73 los alumnos matriculados, pertenecientes a profesiones muy diversas: aspirantes a fiscales, judicaturas, médicos, administradores de prisiones, etc., además de varios empleados del Tribunal Tutelar de Menores, ocho maestros y un auxiliar de Psicología del Reformatorio. Hubo después un segundo ciclo, asimismo libre, de marzo a finales de junio de 1934 y de noviembre de 1934 hasta finales de febrero de 1935, a la finalización del cual se cerraba la vida del Instituto³⁴ debido a los vaivenes políticos experimentados con la llegada al poder de la CE-DA, el advenimiento después del Frente Popular al Gobierno –donde Matilde Huici volvía a proponer su plan de preparar a educadores laicos– y el comienzo meses más tarde de la Guerra Civil –que dejaba en suspenso lo acordado en la República–³⁵.

³³ El resto del plan de estudios lo componían: Derecho penal por Luis Jiménez de Asúa, Criminología por Constancio Bernaldo de Quirós, Penología por José Antón Oneca, Psicopatología por Antonio Abaunza Fernández, Derecho procesal por Mariano Ruiz-Funes, Contabilidad y Administración de las Prisiones por Luis Fernández Angulo y Métodos de identificación judicial por Victoriano Mora. Además de estas conferencias a cargo de los profesores del Instituto habría también tres cursillos monográficos, uno de ellos impartido por Eugenio Cuello Calón sobre «Delincuencia infantil y Tribunales tutelares de menores».

³⁴ Precisamente, en este segundo curso al no poder dar las clases Eugenio Cuello Calón fue sustituido por «doña Matilde Huici, especialista en los estudios de menores delincuentes».

³⁵ El padre ROCA, Tomás, en el tomo III de su obra *Historia de la Congregación de religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores*, Valencia, Curia Generalicia de la Congregación, 1986, p. 47, indicaba lo siguiente respecto a este nuevo período de izquierdas: «Volvieron a vivir los nuestros momentos amargos y duros. Otra vez la legislación anticlerical nos dejaba a la intemperie. El bandazo fue impresionante. De nuevo la destacada militante del PSOE, Matilde Huici, dominaba e imponía su trayectoria política en el Consejo Superior de Protección de Menores. Pese a que su marido, Luis San Martín Adeva, secretario general nuevamente del Consejo Superior –desplazado por José María Alarcón– estaba con nosotros y era, además, juez de menores del Tribunal tutelar de Madrid, Matilde Huici volvió a madurar su proyecto, frustrado por el cambio político, de desplazar a los Terciarios Capuchinos, en bloque, y en junio de 1936 terminaba la elaboración de un plan selectivo de maestros que, previo un intenso cursillo de formación, habrían de sustituir, a partir del curso 1936-1937, a los amigionianos en todos los centros tutelares que entonces regentaban».

Tipos de instituciones auxiliares de los Tribunales Tutelares

La Ley de Tribunales para niños, exigía –en su artículo 1.º– como condición indispensable para el establecimiento de los Tribunales en las capitales de provincia o de partido judicial, que existiesen en ellas establecimientos especiales consagrados a la educación de la infancia abandonada y delincuente. Era ésta una necesidad reconocida por el autor de la Ley –D. Avelino Montero-Ríos– en el Proyecto de Exposición que elevaba al Gobierno. Para él dichos establecimientos habrían de ser: «Casas de detención u observación», donde se sometía a los menores a observación moral y física, esperando la comparecencia ante el referido Tribunal; «Reformatorios» o «Colonias benéficas de trabajo», en cuyas instituciones los menores delincuentes recibían la educación e instrucción profesional; y «Casas de familia», en las cuales pequeños grupos de diez o doce menores, bajo el cuidado de persona técnica adecuada, vivían juntos y acudían a trabajar a talleres, fábricas o establecimientos mercantiles o industriales existentes en la población. Por consiguiente, solicitaba –en este Proyecto de Exposición– que para implantar los Tribunales para niños sería indispensable la existencia previa de las siguientes instituciones: «en cada capital de provincia una «Casa de detención» y una o varias «Casas de familia»; y en cada capitalidad de Audiencia territorial o población que el Consejo de Protección a la infancia acuerde, se establezca un «Reformatorio» o «colonia benéfica de trabajo». Todo ello estaría combinado con el sistema de libertad vigilada, al que quedarían sometidos los menores objeto de la acción tutelar del Tribunal, mediante «los Delegados de la protección a la infancia que no sólo dirigirán y vigilarán al menor, sino que también el taller o establecimiento en que aquél se halle».

La Ley señalaba como establecimientos imprescindibles, por una parte, la Casa de Observación, que necesariamente habría de tener cada Tribunal para los internamientos provisionales o de poca duración y en los que se procuraría establecer «laboratorios psicológicos y clínicas psiquiátricas con el concurso de educadores competentes y de facultativos médicos»³⁶, y por otra, el Reformatorio, para internamientos de duración, si bien podía prestar servicio a más de un Tribunal. Además, como establecimiento técnico de semi-libertad, habría de funcionar una Casa de familia o de perseverancia para aquellos que habiendo terminado el tratamiento en el Reformatorio lo necesitasen.

Pues bien, si el primer Tribunal para niños que se organizó en España –como ya indicamos– fue el de Bilbao, su Reformatorio de Amurrio fue la primera institución auxiliar de la que se hizo cargo la Congregación de Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores, Congregación que pasó a dirigir –como ya dejamos constancia– la mayoría de estas instituciones auxiliares de los Tribunales y que ya venía estando presente en la Escuela de Reforma de Santa Rita³⁷.

³⁶ Art. 125 del *Reglamento* para aplicación de la Ley de 3 de febrero de 1929.

³⁷ Congregación fundada en Valencia el 12 de abril de 1889 por el capuchino padre Luis Amigó y Ferrer, quien falleció siendo obispo de Segorbe el 1 de octubre de 1934. El fin especial del Instituto era la educación correccional, moralización y enseñanza de artes y oficios a los acogidos en las escuelas de reforma o reeducación y demás establecimientos similares, tanto públicos como privados.

Sobre la figura del fundador de los Terciarios Capuchinos y el método reeducativo empleado por la Congregación puede verse el artículo de LÓPEZ RIOCEREZO, José-M.^a: «Luis Amigó: la obra de un gran pedagogo de la juventud inadapta», *Surgam*, 358 (marzo-abril 1981), pp. 29-39; además de las obras publicadas por el Terciario historiador de la Congregación, Tomás ROCA CHUST (del que, además de los volúmenes dedicados a la historia de la Congregación, es de destacar su obra *Historia de la obra de los Tribunales Tutelares de Menores en España*, Madrid, Public. del C.S.P.M., 1968) y la edición preparada por los T.T.CC. Agripino

Fueron muy diversas las formas legales que se utilizaron para constituir las instituciones auxiliares de los Tribunales de menores³⁸ (que autorizaba el Consejo Superior): unas creadas por organismos oficiales, otras debidas a fundaciones de beneficencia particular y en algunos casos instituidas por patronatos privados (como ocurría en el de Amurrio, que se debía a una asociación, o en el de Palma de Mallorca, creado por una fundación particular). La única institución fundada por el Estado fue el Reformatorio «Príncipe de Asturias» de Madrid.

Ahora bien, como el Gobierno pretendía hacer efectiva la vigilancia e inspección sobre estas instituciones, el Decreto 2 de diciembre de 1933 hizo recaer en el Patronato del Reformatorio de Menores de Madrid dicha inspección, sometiéndose a dicho Patronato –que en lo sucesivo se denominaría de Reformatorios de Menores– todas las Instituciones auxiliares de los Tribunales que tuvieran por objeto el tratamiento para la corrección de los menores, con la sola excepción de aquellos que se sostenían exclusivamente por aportación particular y en las cuales la inspección no tendría un carácter técnico sino que se limitaría a velar por el cumplimiento de las leyes del Estado. No obstante, ante las dudas legales planteadas, al publicarse –el 21 de junio de 1934– otro Decreto aclaratorio de éste de diciembre, la inspección quedaba adscrita a la Sección IV del Consejo Superior, pasando a ocuparse el Patronato del Reformatorio de Madrid de sus anteriores funciones.

Por último, otras instituciones auxiliares del Tribunal que podían considerarse como tales eran el llamado «Taller de libertad vigilada» –creado en Madrid por el Consejo Superior de Protección de Menores– cuya finalidad consistía en proporcionar trabajo a los menores que estaban parados y se hallaban en esta situación de «libertad vigilada» –tutelados del Tribunal–, en tanto no encontrasen donde poder colocarse, y la «Clínica de conducta» –también de reciente creación– dependiente del Tribunal tutelar de Madrid y con una labor preventiva de la llamada «delincuencia infantil». En suma, eran Madrid y Barcelona las dos ciudades que empezaban a contar con este tipo de instituciones³⁹.

GONZÁLEZ y Juan Antonio VIVES: *Monseñor Luis Amigó y Ferrer, Obras completas*. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos de la Editorial Católica, 1986. Entre otras obras publicaron: *Observación psicológica y reeducación de menores*, obra póstuma del padre Vicente Cabanes, publicada en 1940; y *Método de exploración mental* del padre Jesús Ramos; además de tests psicométricos y proyectivos. El Boletín interno de los Terciarios «*Adolescents, surge*» fue fundado en 1930 y se publicó hasta 1936, continuándolo en 1949 la revista *Surgam*.

³⁸ La Ley de 4 de enero de 1883 había dado origen a estas Instituciones de reforma de menores y al amparo de ella se fundaron la mayor parte; otras fueron protegidas por la Ley de 30 de junio de 1887 como Asociaciones benéficas.

³⁹ Si bien Barcelona había sido pionera en la creación de instituciones para la infancia abandonada y delincuente. Sobre las mismas se pueden ver las obras de D. Ramón ALBÓ: *La caridad. Su acción y organización en Barcelona*, Barcelona, 1901, y *Barcelona caritativa y social*, Barcelona, La hormiga de oro, 1914 (2 vol.). Este autor, vocal del Patronato de Menores abandonados y presos de Barcelona, sería con el tiempo el Presidente del Tribunal de dicha provincia. Sobre la Casa de Familia de Barcelona, Institución destacada, puede verse también el trabajo realizado por SANTOLARIA SIERRA, F.: *Reeducación social. La obra pedagógica de Josep Pedragosa*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Justicia, 1984.

Consideraciones finales

Las situaciones de miseria generadas por la rápida industrialización crearon, como en Chicago tres décadas antes, las condiciones necesarias para que surgieran movimientos filantrópicos de protección de la infancia desvalida, escandalizados frente al estado miserable de los menores ingresados en prisión. Tales movimientos no pusieron en cuestión las condiciones sociales que hacían inevitable la existencia de la miseria y el abandono, sino que se limitaron a denunciar los aspectos más llamativos de la represión penal sobre los jóvenes, su abandono e indigencia, con una clara conciencia, además, del peligro que podía derivarse de aquella situación para el propio sistema social. El positivismo y el correccionalismo suministraron a estos movimientos la base ideológica para afrontar dicha situación, mediante la creación de una legislación especial y con una actitud especialmente connotada de paternalismo religioso. Es claro que el Estado delegó el control social y la represión de los jóvenes en institutos religiosos, haciendo del internamiento una solución.

Una amplia literatura científica se ha ocupado ya de denunciar las consecuencias de la institucionalización en los procesos de de-socialización y des-historificación de los menores internos y la práctica imposibilidad de reeducar o reinsertar a nadie a partir de la privación de libertad y del aislamiento de la sociedad, situación ésta, sin embargo, que ha pervivido, como denuncia Carlos González: «A pesar de las críticas, el sistema de la justicia de menores en nuestra patria sigue haciendo del internamiento, de la institución separada, la piedra angular de su «sistema de reeducación» (...) Un sistema basado en la «protección» y en la «educación» y que sin embargo produce segregación, castigo y exclusión»⁴⁰. O como señala Roberto Bergalli, dado que no son únicamente las instituciones –las malas instituciones predispuestas para su control– las que generan criminalidad, construyen carreras desviadas y conforman imágenes de delincuentes juveniles, «es la propia sociedad «libre» la que gesta y propicia las situaciones en las que se originan los comportamientos reprochables»⁴¹.

En definitiva, con el devenir del tiempo la ideología protectora y educativa condujo a un callejón sin salida, privando a los menores de las garantías constitucionales, como señalan varios autores, poniendo de relieve la crisis del sistema. Así Carlos González califica la situación en los siguientes términos, con palabras que suscribimos: «fracaso de todo un sistema legal-institucional que, amparándose en bases ideológicas de tipo protector y reeducativo, ha finalizado por establecer un tipo de práctica que no sólo no respeta los derechos que los menores tienen como ciudadanos, sino que está en abierta contradicción con cualquier planteamiento moderno de lo que significa en nuestros días una tarea educativa que tenga realmente en cuenta las necesidades de socialización de los menores»⁴².

⁴⁰ GONZÁLEZ ZORRILLA, Carlos: «Jóvenes y control social: la ideología del “tratamiento”», en DUCE, M.^a DEL ROSARIO (coord.): *Menores. La experiencia española y sus alternativas*, Madrid, Universidad Autónoma, 1987, p. 81.

⁴¹ Palabras escritas en la presentación del libro de LEO, Gaetano de: *La justicia de menores...*, *op. cit.*, p. VII.

⁴² Sobre la «Legislación de menores y garantías constitucionales» véase el epílogo de GONZÁLEZ, Carlos en la obra de LEO, Gaetano de: *La justicia de menores...*, *op. cit.*, p. 125 y ss.