

LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS DE CONCEPCIÓN ARENAL ¹

JAVIER ALVARADO PLANAS*

a CONCEPCIÓN ARENAL (en nombre de los infinitos huérfanos)

Mira mi madre a lo alto
y así me habla:
-Cada estrella, hijo mío,
tutela un alma-.
Desde entonces mis ojos
buscan su estrella;
por más que la persiguen
no dan con ella.
Es una rutilante,
pálida es otra;
ya seguras platéan,
ya tembloras.
Se ven entre lo lejos
y lo cercano;
las hay que hasta parecen
asirse en mano.
¡Con qué afán las contemplo
pero ninguna
siento que su mirada
conmigo cruza!

Madre que ya te has muerto,
nunca mentiste;
en el cielo una estrella
para mí existe.
Con texón yo la busco;
si antes no estaba,
desde tu ausencia acrecen
mis esperanzas.

Cuántas noches de claro
yo al cielo miro
y en la estrella más linda
los ojos fijo.
Ella también parece,
madre, que mira...
¿Será estrella o acaso
serás tu misma?

J. Alvarado

* Profesor Titular de Historia del Derecho.

¹ Ponencia presentada en el curso «*Vida y Obra de Concepción Arenal (1820-1893)*» que, organizado por la Universidad de Oviedo en julio de 1994, dirigió José MANUEL PÉREZ-PRENDES a quién, desde estas páginas, quiero agradecer su invitación.

El 23-10-1863 Concepción Arenal era nombrada Visitadora de Prisiones de Mujeres en La Coruña a propuesta del Director de Establecimientos Penitenciarios, Antonio Mena Zorrilla. Por entonces eran ya conocidos los trabajos de Arenal sobre la corrección del delincuente y sus actuaciones en el campo de la beneficencia. De hecho, era considerada una de las mujeres más inquietas, activas y capaces de su tiempo. Tan pronto elaboraba un Proyecto de Ley, como ganaba un concurso de poesía, fundaba una revista, o socorría, a grupas de un mulo, a los heridos en un campo de batalla. Parafraseando a Juan Valera cuando calificó a Gertrudis Avellaneda diciendo de ella que «*es mucha mujer esta mujer*», Campo Alange trae a colación otra famosa referencia a medio camino entre la loa y la sorna para describir a Concepción Arenal: «*es mucho hombre esta mujer*»². Apenas transcurridos dos años desde su nombramiento como Visitadora, era cesada en uno de esos múltiples y caprichosos cambios que azotaban la vida política española. En carta de fecha 19-7-1865 se quejaba amargamente a su amigo Jesús de Monasterio de que «*Su Majestad (q.D.g.) ha tenido a bien dejarme cesante, y lo más terrible del caso, lo que me tiene inconsolable, es que no ha quedado satisfecha del celo, lealtad e inteligencia con que he desempeñado mi destino; o, por lo menos no me lo dice. Para hablar en serio de todo esto era menester escribir mucho, y no vale la pena. ¡Todo está dicho en dos palabras: Yo he hecho lo que he debido y los demás lo que han querido! Era yo una rueda que no engranaba con ninguna otra de la máquina penitenciaria, y debía suprimirse... El Gobierno no quiere moralizar las prisiones, aleja de la esfera social a quien procura moralizarlas y contesta al primer libro, que con este objeto se escribe (Cartas a los delincuentes) dejando cesante al autor*»³. Por su enorme prestigio como fundadora y escritora en la revista «*La voz de la caridad*», así como por sus publicaciones en el campo de la criminología, fue nombrada en noviembre de 1868 Inspectora de Casas de Corrección de Mujeres, en el que desempeñó su trabajo hasta 1873, fecha de la supresión del citado cuerpo. En febrero de ese mismo año

² María CAMPO ALANGE, «*Concepción Arenal. 1820-1893 (un estudio biográfico documental)*», ed. Revista de Occidente, Madrid, 1973, p. 39; otras biografías, aunque menores, son la de Manuel CASAS FERNÁNDEZ, «*Concepción Arenal. Su vida y su obra*», ed. lib. de Victoriano SUÁREZ, Madrid, 1936 y de Francisco MANACH, «*Concepción Arenal; la mujer más grande de este siglo*», Buenos Aires, 1907.

³ Cit. por Campo Alange, cit., p. 136.

de 1873 es nombrada miembro de la Comisión encargada de preparar la reforma del régimen penitenciario y del Código Penal, sin que pudiera llevar a cabo sus trabajos, dado que fue disuelta el 16-8-1873. Precisamente de esta etapa es el primero de sus Proyectos de Ley. Ella misma nos dice la causa y el final de dicho trabajo: «*Hemos ocupado algún tiempo un puesto oficial en la Dirección de Beneficencia y Establecimientos Penales y entonces se nos dio la orden de redactar un Proyecto de Ley de Beneficencia, orden que nos apresuramos a cumplir del mejor modo que nos fue posible. Los continuos cambios que hay en aquellas dependencias, como en otras, y las situaciones políticas, en que los Gobiernos administran poco y mal, han sido la causa de que el citado proyecto no se presentase a las Cortes. Tenemos motivos para creer que se ha extraviado*»⁴.

LA LEY DE 1849 Y EL REGLAMENTO DE 1852 SOBRE BENEFICENCIA

Podemos señalar cuatro fases en la Historia de la Beneficencia española. La primera se caracteriza por una concepción *represiva*⁵, en la que, por ejemplo, se castiga la reincidencia en la vagancia con la horca o se dictan numerosas disposiciones castigando la mendicidad (Cortes de 1351 de Pedro I, entre otras). Una segunda fase concibe la beneficencia como un medio de *profilaxis* social, mediante el cual se pretende aislar a los mendigos, enfermos, huérfanos y necesitados. A este concepto responden los Hospitales y Hospicios hasta el siglo XVIII y comienzos del XIX (en 1802, de 1940 penados, 216 se encontraban en el Hospicio de Madrid y de S. Fernando; vid. A.H.N., Consejos SACC, lib. 1803, f. 1140). La tercera fase coincide con la Ilustración y sus ideas paternalistas de la beneficencia entendida como *caridad*⁶. Es el auge de la Sociedad de Socorros Mutuos, de

⁴ C. ARENAL, «*Obras Completas*» (en adelante O.C.) vol. XIX, pp. 235-236.

⁵ Vid. Carmen LÓPEZ ALONSO, «*Conflictividad social y pobreza en la Edad Media según las actas de Cortes castellano-leonesas*», Hispania, tomo 38, Madrid, 1978, pp. 457-567.

⁶ Ejemplos de la época son CORTINES y ANDRADE, «*Discurso político sobre el establecimiento de los hospicios en España*», Madrid, 1768, p. 19; B. Ward, «*Obra pía y eficaz modo para remediar la miseria de la gente pobre de España*», Madrid, 1767, p. 62; Tomás DE ANZANO, «*Elementos preliminares para poder*

los Círculos Católicos de Obreros, los Montes de Piedad, las Cajas de Ahorro, etc ⁷. Precisamente debemos a Concepción Arenal la evolución de la beneficencia hacia su última etapa, entendida como *deber* del Estado y no como *caridad*.

La normativa vigente en el siglo XIX estaba constituida por la Ley de Beneficencia de 20-6-1849, desarrollada por el Reglamento de 14-5-1852, a las que hay que añadir varios Decretos y Reales Decretos aprobando diversas Instrucciones como las de 22-4-1873, 27-4-1875, 27-1-1885, 14-3-1899, entre otras.

La Ley y el Reglamento de 14-5-1852 dividían los establecimientos públicos de beneficencia en generales, provinciales y municipales según la naturaleza de los servicios que presten. Para auxiliar al Gobierno en la dirección de la Beneficencia, se establecía en Madrid una Junta general (compuesta por un jefe político nombrado por el Gobierno, el arzobispo de Toledo, el patriarca de las Indias, el comi-

formar un sistema de gobierno de hospicio general», Madrid, 1778; Paula FRUTOS, «Uso y abuso de la misericordia con los pobres. Discurso en el que se manifiesta la necesidad y utilidad de los hospicios para el buen régimen de la República», Madrid, 1793.

⁷ Sobre la Historia de la beneficencia en España hay copiosa bibliografía. Desde el punto de vista institucional cabe citar la clásica obra de J. ARIAS MIRANDA, «*Reseña histórica de la beneficencia española*», Madrid, 1862. También M. JIMÉNEZ SOLER, *Historia de la Asistencia Social en España en la Edad Moderna*, CSIC, Madrid, 1958; J. SOUBEYROUX, «*Pauperisme et rapports sociaux à Madrid au XVIII siècle*», Lille-Paris, 1978, 2 vols.; J.I. CARMONA GARCÍA, «*La asistencia social en la España de los Austrias*» en «*De la Beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*», Madrid, 1985, pp. 69-89; P. Trinidad FERNÁNDEZ, «*Asistencia y previsión social en el siglo XVIII*», en «*De la Beneficencia al bienestar...*», cit., p. 89-116; A. Rumeu DE ARMAS, «*Historia de la Previsión Social en España*», Madrid, 1944; Gonzalo ANES, «*Economía e Ilustración*», Barcelona, 1969; F. FERNÁNDEZ IGLESIAS, «*La Beneficencia en España*», Madrid, 1972, 2 vols.; M. FERNÁNDEZ, «*La Beneficencia pública y los hospicios*», Madrid, 1923; A. BAHAMONDE y J. TORO, «*Mendicidad y paro en el Madrid de la Restauración*», en *Estudios de Historia Social*, 7 (1978), pp. 353-384; F. ALVAREZ URÍA, «*Los Visitadores del pobre. Caridad, economía Social y asistencia en la España del siglo XIX*», en «*De la beneficencia al bienestar...*», cit., pp. 117-146; J. LÓPEZ YEPES, «*Historia de los Montes de Piedad en España. El Monte de Piedad de Madrid en el siglo XVIII*», Madrid, 1971; M. RABLE, «*El Montepío obrero: ¿anacronismo o modelo?*», en *Estudios de Historia Social*, 30 (1984), p. 15.

sario general de Cruzada, un consejero Real de la Sección de Gobernación y otro de los Contencioso, además de un médico, un consejero de Instrucción pública y cuatro vocales más nombrados por el Gobierno), en las capitales de provincia Juntas provinciales (compuesta por un jefe político, el prelado diocesano, dos capitulares propuestos por el Cabildo, un diputado, un médico y tres vocales), y en los pueblos Juntas municipales (compuesta por el alcalde, el cura párroco, un regidor, un médico y varios vocales nombrados de entre los vecinos del lugar) ⁸. Los artículos más significativos del Reglamento son los que se refieren a la clasificación de establecimientos en función de la necesidad de atención permanente y especializada (a los dementes, sordos, ciegos, etc), y los que atienden enfermedades o necesidades accidentales. Tales son, respectivamente, los establecimientos generales y provinciales de un lado, y los municipales, de otro, concebidos como lugares de tránsito y de hospitalidad pasajera (arts. 2 a 4 del Reglamento). El artículo 11 obliga a los establecimientos provinciales a costear el traslado de todo menesteroso desde el Ayuntamiento, pero cada Provincia asume los gastos de sus menesterosos acogidos en otra provincia. El artículo 16 y siguientes regula la acogida y tutela de expósitos y los artículos 88 y siguientes matizan las obligaciones de los Ayuntamientos en materia de beneficencia.

Concepción Arenal fue muy crítica con la Ley de 1849 y el Reglamento de 1852, especialmente con este último. Podemos sintetizar sus objeciones en los siguientes apartados:

1.^a Escasa voluntad política en materia de beneficencia.

El tono de la ley debe ser imperativo por lo que, según nuestra autora, no es razonable que en el artículo 6 del Reglamento se diga que *«en cada capital de provincia se procurará que haya por los menos un hospital de enfermos, una casa de misericordia, otra de huérfanos y*

⁸ La Junta general fue suprimida por decreto-ley de 4-11-1868 y las provinciales y municipales por Decreto de 17-12-1868. Fueron restablecidas el 30-9-1873. La Ley puede verse en C.L., tomo XLVII, p. 203 y ss. El Reglamento en C.L., tomo LVI, p. 49. Ambas, junto con las Instrucciones antes citadas, también pueden localizarse en la *Enciclopedia Jurídica Seix* (antigua) voz: «Beneficencia».

desamparados y otra de maternidad y expósitos». Al establecer que «*se procurará*», el resultado «*como no podía menos de suceder, es que no se han procurado en muchas provincias*» la dotación de esos establecimientos⁹.

2.^a Improvisación.

Establece el Reglamento que los establecimientos generales, a diferencia de los provinciales y municipales, están destinados «*a satisfacer necesidades permanentes, o que reclamen una atención especial*» (art. 2). A esta clase pertenecen los dementes, sordo-mudos, ciegos, impedidos y decrepitos. Pero C. Arenal se sorprende de que no se incluyan los recién nacidos en este apartado, dado que son, por antonomasia, quienes necesitan una atención permanente y especial. La culpa de ello se debe a la perjudicial costumbre de la centralización administrativa.

3.^a Centralización excesiva.

Arenal desarrolla en varios de sus escritos esta idea. Como ejemplo nefasto de sus consecuencias da cuenta del testimonio de un funcionario del Gobierno de Zamora relativo a un empleado de la beneficencia provincial que recogía de Ayuntamiento en Ayuntamiento los recién nacidos abandonados para llevarlos a la capital. El conductor «*al llegar al punto donde se proponía comer o pernoctar, los sacaba, y con la más horrible indiferencia miraba si seguían vivos o muertos, para apartar los últimos como si fueran una mercancía averiada... Estos horrores son consecuencia de la centralización*»¹⁰. Seguidamente enumera C. Arenal una serie de principios que deben inspirar la beneficencia. Todos ellos gravitan en torno a la idea de la descentralización:

— «*La compasión puede decirse que disminuye a medida que aumenta la distancia del objeto que la inspira*»¹¹.

— El dolor debe estar lo más cerca posible del que puede consolarle.

⁹ C. ARENAL, «*La ley y la beneficencia*», O.C. vol. 18, Madrid, 1900, p. 67.

¹⁰ C. ARENAL, «*La ley y la beneficencia*», op. cit., p. 75.

¹¹ C. ARENAL, «*La ley y la beneficencia*», op. cit., p. 86.

— La indiferencia no es, en la mayor parte de los casos, más que falta de hábito de compadecer.

— Cuando se aglomeran los desvalidos, y con ellos las dificultades para auxiliarles, la caridad se despersonaliza y se desalienta.

4.^a No interferir en la beneficencia particular.

Aunque esta idea fue argumento de varios de sus trabajos sobre beneficencia, expuso Arenal un ejemplo de ello al comentar el Real Decreto de 27-4-1875 sobre creación de la Junta de Señoras. Censura que se otorgue a dicha Junta la función de «*inspeccionar y organizar*» Asociaciones y establecimientos benéficos, pues ¿cómo puede una Junta inspeccionar a otra Junta? Opina que debería haberse limitado su misión al derecho de *visita*, que en definitiva, consigue el mismo efecto sin quedar malparada la Junta o asociación inspeccionada. Por otra parte, el Real Decreto nombra el cargo de Secretario para la Junta de Señoras, y comete la extravagancia de dotarlo con 30.000 reales. Concepción Arenal criticaba tal disposición argumentando que cualquier señora de la Junta podría hacerlo gratis o, en todo caso, atenderle con los recursos generados por la propia Junta ¹².

Aún cuando las objeciones de Arenal son razonables, lo cierto es que la normativa vigente había mostrado especial cuidado con la beneficencia particular. Acaso el error fue aceptar el hecho de que los Ayuntamientos eran, *per se*, insolventes para responsabilizarse de sus menesterosos. El artículo 88 del Reglamento de 1852 estima que los establecimientos municipales «*podrán ser tan sencillos, cuando así los exigiese la pobreza del pueblo, que baste una sala de recepción, una pieza reclusa, dos camas, un carro o tartana y dos caballerías, bien propias, bien adquiridas*». Frente a este *minimum* la norma contempla un *maximum* en su artículo 89: «*Lo dispuesto en el artículo anterior no obstará para que, en donde los fondos municipales lo consientan... los socorros se prolonguen en ellos cuanto sea posible*». El artículo 90 define como esencial objeto de la beneficencia municipal la asistencia domiciliaria, y el 91 es toda una declaración de impotencia: «*los pobres que no pueden*

¹² C. ARENAL, «*Real Decreto*», en O.C., vol. XX, Madrid, 1900, p. 115-119.

ser socorridos por los pueblos en sus domicilios... entran ya bajo el cuidado de la Provincia».

El Real Decreto de 27-4-1875 que organizaba los servicios de beneficencia general y particular era, sin embargo, bastante triunfalista. Comenzaba invocando un pasado prestigioso: «*La beneficencia particular tiene en España historia tan honrosa...*». La tendenciosidad política de la redacción queda patente al criticarse abiertamente lo hecho en esta materia por los más liberales, ensalzándose lo legislado en períodos moderados: «*Pero el irreflexivo apasionamiento que ha resaltado, por desgracia, en muchas de nuestras reformas políticas y administrativas, se ha dejado también sentir en aquella. Así se ha visto que, cuando la lógica de los principios gobernantes parecía pedir todo género de respetos para la acción individual y para las instituciones particulares, se lanzaron contra las benéficas los más rudos ataques; y la ley de 23 de enero de 1822, fruto de una preocupación exagerada en pro de la organización autonómica del Municipio y de la Provincia, les sacrificó toda creación particular. Por el contrario, cuanto más pujante parecía, por natural reacción, el espíritu centralizador, obtuvo la beneficencia particular mayores respetos en la ley de 20 de junio de 1849. Y en 1868, a las sacudidas de otra reacción opuesta, se abolieron todas las Juntas del ramo*». Claramente se está calificando la política moderada en materia de beneficencia con adjetivos laudatorios: *inspirada en principios lógicos, respetuosa, centralizadora*, etc. y por contra se denigran las reformas liberales por ser: *fruto de irreflexivo apasionamiento, principios ilógicos, preocupación exagerada, poco respetuosa*, etc.

5.^a Improvisación

A fin de demostrar la improvisación con que se redactan y se aprueban las disposiciones relativas a beneficencia, C. Arenal no duda en recurrir a la mordacidad. Así, por ejemplo, muestra su extrañeza de que se supriman los capellanes en las prisiones y se conserven en las casas de beneficencia. Irónicamente se pregunta: «*¿Que razón puede haber para sostener el culto en un manicomio y suprimirle en un presidio?*»¹³.

¹³ C. ARENAL, «*Instrucción y Reglamentos de la beneficencia general*», en O.C., vol. XIX, p. 188.

Dado que esta disposición está firmada por Pi y Margall, C. Arenal se atreve a rematar su mofa acusándole de no leer lo que firma: «y se nos figura que no las ha leído fundando nuestra sospecha en que una simple lectura le habría bastado para corregir faltas de lenguaje de tanto bulto que no pueden consentirse en un documento oficial»¹⁴.

6.^a Politización de la beneficencia.

Ese es uno de los males mayores de la beneficencia. Al depender su organización del Ministerio de la Gobernación, todos los cambios consecuencia de los vaivenes políticos suponen remoción de funcionarios e interrupción de su labor. «En los continuos cambios de nuestra azarosa política, a ministros y empleados probos y entendidos pueden suceder otros incompetentes y de problemática moralidad»¹⁵. En un artículo publicado el 15-11-1873 se mostraba contraria a que la beneficencia dependa del Ministerio de Gobernación por ser «el más político, y por consiguiente, el menos administrador de todos los Ministerios»¹⁶, pues al depender de la opinión del empleado, de la continua movilidad de cargos, se produce una lógica incompetencia, una inconstancia e intranquilidad para diseñar la política y ejecutarla. En conclusión, no hay reformas sino «cambios continuos de forma».

Ejemplos de ello es que se otorgue al Ministerio de la Gobernación la facultad del crear nuevos hospicios y hospitales, así como la supresión o unión de ellos (art. 34 del Reglamento de 1852). Dislate que deja la beneficencia en manos de los partidos políticos y no en las del Estado. Además, al depender la beneficencia del Gobierno, habrá una tendencia a regular ésta mediante leyes, y sabido es que «es achaque antiguo de España, y de cuya curación no se ven indicios, introducir en las leyes detalles propios de reglamento, lo cual les quita aquella generalidad que deben tener, y hacer por medio de decretos lo que debía ser objeto de una ley»¹⁷.

¹⁴ C. ARENAL, «Instrucción y Reglamentos de la beneficencia», en O.C., vol. XIX, p. 183-184.

¹⁵ C. ARENAL, «Instrucción y Reglamentos de la beneficencia», en O.C., vol. XIX, p. 184.

¹⁶ C. ARENAL, «Decreto sobre beneficencia particular», en O.C., vol. XIX, p. 295.

¹⁷ C. ARENAL, *ibid.*

EL PROYECTO DE LEY DE BENEFICENCIA DE C. ARENAL

Ya hemos mencionado que dicho Proyecto le fue encomendado cuando ocupaba un cargo en la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y que no llegó a discutirse en Cortes. Con algunas variaciones sin importancia, lo reprodujo en su revista «*La voz de la caridad*», de donde ha pasado a la edición de sus Obras Completas¹⁸.

El preámbulo del citado Proyecto señala como causa de las contradicciones e ineficacia de la ley «*el haber confundido el socorro con la limosna, el deber moral con el deber legal*. Trae a colación, como ejemplo, la exposición de los recién nacidos: «*Un recién nacido llora en la vía pública y ninguno de los que le oyen se mueve a piedad y expira. El que deja morir a una criatura humana por falta de auxilio que puede prestarle, reo es de homicidio, al Código Penal que no le castiga le falta un artículo muy importante*»¹⁹. La limosna es voluntaria, y el darla no es un deber, sino un acto de caridad. Pero el socorro es obligatorio porque es un acto de justicia. «*Es necesario insistir mucho en que la ley de Beneficencia, razonablemente limitada, no es de caridad, sino de justicia, y debe cumplirse indefectiblemente*»²⁰. Insiste en la descentralización en cuanto sea posible «*para que se aproxime a ser individual, pero no tanto que la carencia de regla ocasione el desorden, y que por falta de fuerza en el poder central no se ponga remedio a la desidia cruel que abandona a los desvalidos*». Pero tampoco debe ser una puerta abierta a la vagancia y a la holgazanería o a la irresponsabilidad para que quien «*teniendo medios para sostener a sus descendientes o ascendientes, los hace ingresar en los asilos benéficos*».

El Proyecto consta de 151 artículos, más una disposición adicional, frente a los 21 artículos de la Ley de 1849 y los 100 artículos del Reglamento de 1852. Es, por tanto, mucho más minucioso. La descentralización es concebida no como mayor reparto de competencias a los establecimientos locales, sino en la proliferación de sedes. Efectivamente, la beneficencia puede ser General (para atender a calamidades públicas, socorro de náufragos, exiliados políticos,

¹⁸ Concretamente en vol. XIX, p. 235 y ss.

¹⁹ C. ARENAL, «*Proyecto del ley de beneficencia*», en O.C., vol. vol. XIX, p. 241.

²⁰ C. ARENAL, *ibid.*

etc.), Regional (manicomios e impedidos que requieren atención constante y especializada), Provincial (casa de expósitos menores de 14 años y casas de misericordia para mayores de 8 y menores de 18 años) y Municipal (hospitales en Ayuntamientos con más de mil habitantes, asilo de ancianos y beneficencia domiciliaria).

Varias son las novedades que incorpora al Proyecto de Ley. En el artículo 15 propone que «*A toda mujer socorrida por la Beneficencia que quiera enviar su hijo a la casa de expósitos, se la instará para que lo conserve, auxiliándola siempre que sea posible*». Esta es una idea que, convenientemente adaptada a la praxis política (recordemos que Arenal ocupaba un cargo público), ya había formulado anteriormente en otro artículo titulado «*Bases para una ley de Beneficencia*»²¹. Efectivamente, allí se mostraba partidaria de pagar la lactancia de los recién nacidos cuya madre estuviera enferma, a fin de evitar su abandono. De esta forma por un pequeño desembolso, la Institución se ahorraría hacerse cargo del expósito toda la vida. Tanto en estas *Bases* como en el Proyecto propone que cada Ayuntamiento abone los gastos de sus desvalidos remitidos a otro Ayuntamiento para evitar la especulación y la insolidaridad. Esto había creado algunos problemas, dado que el Reglamento de 1852, al no obligar a cada Ayuntamiento a responsabilizarse de sus menesterosos, los remitía sin escrúpulo alguno a los Establecimientos Provinciales. Por ello, el artículo 5 de su Proyecto establecía que «*al desvalido que cae enfermo en una población, sea o no vecino de ella, se le considerará como tal para los efectos de la Beneficencia*».

Las novedades más sustanciosas se refieren a la regulación de los niños abandonados o acogidos. En esta, como en otras cuestiones, Arenal es más minuciosa respecto al Reglamento de 1852. Muestra un afán por descender a la casuística del problema diario; no en vano su propuesta normativa nacía de la experiencia, del contacto con la realidad. Ejemplo de ello es el artículo 46 del Reglamento, que explicita la responsabilidad de la nodriza que entrega a otra el expósito que se le ha encomendado, o la prohibición a las nodrizas de lactar a dos expósitos a la vez. El Proyecto es igualmente novedoso en el interés por la educación y formación del niño. El artículo 56 del Proyecto obliga a las Casas Provinciales de expósitos a dotar una escuela de párvulos. Ya el artículo 9 establecía la obligación de dar

²¹ También en O.C., vol. XIX, p. 169 y ss.

instrucción religiosa, moral, primaria e industrial a los niños y jóvenes acogidos «*en todo establecimiento de Beneficencia*». Otra novedad en esta dirección la establece el artículo 11 al estipular que «*todo acogido en un establecimiento de Beneficencia está obligado a trabajar según sus fuerzas*», y el artículo 12 añade que todo acogido «*tiene derecho a una parte del valor de su trabajo*». No sabemos si fueron estos artículos del Proyecto los que influyeron en el Decreto de 22-4-1873 aprobando la Instrucción General para los establecimientos de Beneficencia en general, pero lo cierto es que su artículo 9 establece que los acogidos podrán dedicarse «*a labores o trabajos de arte y oficios compatibles con el estado o salud de los acogidos, que a la par de darles distracción saludable, les procure algún ahorro*», y el artículo 13 de dicho Decreto elimina la posibilidad de explotación laboral de los acogidos al mandar que «*queda desde ahora prohibida la imposición a los asilados de penas y castigos, así como toda represión por medio de trabajo mecánico ninguno, siendo meramente voluntaria o en calidad de coadyuvante o higiénica la ocupación u oficio de que hace mérito el artículo anterior*»²². Este principio del deber de trabajar será luego desarrollado minuciosamente en su Proyecto de Ley de niños mendigos y niños abandonados. En realidad, el articulado del Proyecto de Beneficencia de C. Arenal referido a la protección del menor, puede ser considerado un adelanto del Proyecto dedicado a los expósitos. Así, el Proyecto de Beneficencia distingue entre niño expósito y niño depositado. Este último implica un contrato entre la Institución y los padres o tutores para que lo cuiden pagando los gastos (art. 57). Paradójicamente dicho niño será considerado expósito si dejan de pagarse los gastos, aunque en este caso se concede el derecho de redención abonando la deuda (art. 60).

PROYECTO DE LEY DE NIÑOS EXPÓSITOS Y NIÑOS MENDIGOS

La legislación sobre protección de menores se reduce, en el siglo XIX, a unos pocos artículos del mencionado Reglamento de Beneficencia de 1852. C. Arenal había llamado la atención sobre este extremo en

²² Publicado en la Gaceta de 28-10-1873 y C., vol. CX, p. 779.

varias ocasiones. Su monografía más contundente al respecto, escrita en 1877, se publicaría en el capítulo XIX de su obra *«Estudios sobre el Pauperismo»*²³. Posteriormente elaborará un Proyecto de Ley de 125 artículos sobre los niños expósitos y mendigos que publicaría en el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* de los años 1887 y 1888²⁴. La legislación específica sobre la protección de menores es posterior (con la excepción de la Ley de 24-7-1873 sobre el trabajo de los menores de 17 años): Hay una Ley de 23-7-1903 reprimiendo la mendicidad de los menores de 16 años (Gaceta de 2-8-1903), la Ley de 13-8-1904 de Protección física y moral de la infancia (Gaceta de 17-8-1904), y el Reglamento de 24-1-1908 (Gaceta de 26-1-1908).

En el citado artículo sobre el pauperismo infantil, C. Arenal expone algunas de las causas de la nociva educación infantil. En su *casa*, el niño no encuentra más que suciedad, poco espacio y falta de cariño, por lo que prefiere moverse en la calle aprende los vicios de otros muchachos, como jugar a las cartas, fumar, apostar, mendigar, etc. Y para colmo de males la escuela no es más que *«un lugar malsano donde el niño aprende poco, sufre mucho y se desmoraliza bastante»*²⁵. En el mejor de los casos, tales niños son utilizados por sus padres mendigos para excitar la caridad, pero en otros casos son explotados por terceras personas. Se lamenta nuestra autora de que no exista una ley que les proteja de tales abusos. Y la única existente, la de 23-7-1873, no se cumple. Efectivamente, en ella se prohíbe tajantemente el trabajo de los menores de 10 años en talleres, fábricas, fundiciones o minas. Establece un horario laboral de un máximo de 5 horas diarias para los niños entre 10 y 13 años, y de 8 horas para niños entre 13 y 15 años. Asimismo se prohíbe el trabajo nocturno de los menores en aquellos establecimientos que empleen motores hidráulicos o de vapor. Ante esta disposición Arenal comenta sarcásticamente que lo grave no es que los niños trabajen en lugares en donde exista un motor, sino que ellos mismos sean empleados *«como motor»*²⁶. Relata estremecedores ejemplos demostrativos de que *«la fábrica puede decirse que devora al*

²³ C. ARENAL, *«Estudios sobre el pauperismo»*, cap. XIX, *«Los niños»*, en O.C., vol. 16.2, Madrid, 1897, p. 93 y ss.

²⁴ Concretamente en el BILE nº 261 del 31-12-1887, pp. 369-374 y el BILE nº 262 de 15-1-1888, pp. 1-6.

²⁵ C. ARENAL, *«Estudios sobre el pauperismo»* cit., p. 102.

²⁶ C. ARENAL, op. cit., p. 125.

niño. Al cabo de algún tiempo de penetrar en ella, con raras excepciones, ya no es el mismo, física y moralmente. El aire impuro, la atmósfera viciada que en casi todas se respira, el calor sofocante que durante largas horas le agobia, las posiciones violentas que ha de tomar para ciertas operaciones, la humedad... todas estas causas, obrando más o menos lentamente sobre su naturaleza, sobre su economía, la perturban, la debilitan, hieren ciertas vísceras importantes, y pocas veces dejan de acortar su existencia»²⁷.

Refiere C. Arenal una noticia aparecida en *El clamor de Baeza* de mayo de 1885: «La situación en que se halla la Casa de Expósitos de esta ciudad no puede ser más triste. A consecuencia de adeudarse 27 mensualidades a las amas externas y 14 a las internas, no hay quien quiera lactar a aquellos pobres niños, de los cuales solamente 10 han sobrevivido. Se ha dado el caso de morir tres de ellos en un día. Esta época recuerda otra en el año 67, en que se dio el horrible caso de morir de hambre en el mismo establecimiento 28 niños, algunos hasta con los dedos comidos»²⁸. Más adelante relata otra experiencia que le hizo llorar de pena y rabia: «un monstruo de crueldad maltrató dura, terriblemente a un niño de un hospital, quizá porque el llanto o los gritos debidos a los albores de la gravísima enfermedad que hoy le aqueja (meningitis) interrumpían el silencio reglamentario o simplemente molestaba al verdugo. Tal es, al menos, lo que puede suponerse provocara tan brutales golpes, ocasionados, sin duda, con la hebilla de una fuerte correa, a juzgar por varias heridas que existen en diferentes partes del cuerpo, especialmente en las piernecillas. Tiene 8 años; entró el día 12 (esto se escribía el 16) en la clínica, y desde entonces no ha recobrado el conocimiento. Tan solo al ser curado por los dignos alumnos internos exclama -¡AY! ¡MADRE!- esa frase del corazón que equivale a un poema y que nos hizo llorar (no tengo vergüenza en decirlo) a todos los que por desgracia hemos perdido la nuestra. Si Juan (que así se llama el niño) no la conoció, ¿qué grande es ese ¡ay! del alma y cuán dolorosas consideraciones inspira!»²⁹.

Para evitar la falta de adecuación entre una futura Ley de Protección de menores y las necesidades reales, C. Arenal propone, en el preámbulo de su Proyecto, el acarreo de datos de todas las Inclusas de

²⁷ C. ARENAL, op. cit., p. 122.

²⁸ C. ARENAL, p. cit., p. 142.

²⁹ C. ARENAL, op. cit., p. 142.

España a fin de saber el número de expósitos, índices de mortalidad, número de nodrizas, gastos, etc. subdividiendo estos apartados con datos más precisos. Continúa exponiendo las ventajas de la descentralización de la beneficencia de modo que, salvo excepciones, sea municipal: evitar las consecuencias de la aglomeración (la indiferencia, la desmoralización y despersonalización en las relaciones humanas), fortalecer los buenos sentimientos al comprobar los buenos resultados, estimular el hábito de la compasión activa *«que consuela y perfecciona, no de la indiferencia que abandona y deprava; a este gravísimo daño contribuye la centralización de la beneficencia y el aislarla de la caridad. No se trata solo de socorrer a los desvalidos, sino de moralizar a los que debían auxiliarlos y no los auxilian»*. La razón última de ello es clara para Concepción Arenal: *«Los pueblos, cuando no están muy desmoralizados, desean se socorra a los que realmente lo necesitan; pero se desalientan al ver las nubes de mendigos que sobre ellos caen. Estando dispuestos a socorrer a sus pobres, miran con indiferencia, si no con aversión, a los ajenos»*³⁰.

He aquí lo fundamental del Proyecto de Concepción Arenal:

— Se entiende por niño el menor de 14 años (El Reglamento de 1852 fijaba la edad en 10 años y la Ley de 23-7-1903 sobre represión de la mendicidad en 16 años).

— Autoriza a toda persona a comunicar o requerir de la autoridad la intervención en casos de mendicidad infantil (la Ley de 23-7-1903 autoriza al particular incluso a la detención del niño mendigo).

— Se obliga a cada Ayuntamiento a responsabilizarse de los niños mendigos y expósitos (art. 7) y a investigar la identidad de los padres o tutores por si hubieran incurrido en alguna responsabilidad (esto es recogido en el artículo 5 de la Ley de mendicidad de menores y en el Reglamento de 1852).

— Se establece en el Proyecto la obligación de cada Ayuntamiento de proporcionar instrucción primaria y de un oficio a tales niños. Para ello los Ayuntamientos cercanos pueden concertarse entre sí. Cada

³⁰ C. ARENAL, *«Niños expósitos y niños mendigos»*, en BILE, n° 261 (1887), p. 371.

Ayuntamiento nombrará un Patronato de niños desvalidos y una Comisión protectora de la infancia para velar por el cumplimiento de esta ley y análogas.

— El artículo 45 establece la división de los padres de niños mendigos en relativamente pobres, pobres, honrados y viciosos, de modo que si llegaran al grado de muy viciosos (Arenal no concreta este concepto), el juez pueda conceder la tutela a la Comisión citada.

— El artículo 59 y siguientes trata de las casas de corrección para los niños indóciles necesitados de disciplina.

— Los artículos 71 a 78 tratan del trabajo en las casas de educación y las correccionales. Hasta los 9 años no podrán ser empleados en ningún trabajo a excepción de 4 horas de escuela y 1 de gimnasia. De 9 a 12 años podrán ser empleados durante 2 horas en trabajos lucrativos. De 12 a 15 años, hasta 4 horas. De 15 a 18 años, hasta 6 horas. La cuarta parte de la retribución de su trabajo será destinada a formar su peculio.

— Los artículos 86 a 93 regulaban los premios y castigos de los niños. Se premiaba con distintivos honoríficos, vales para compensar castigos, dinero, paseos, etc. Se castigaba con la privación de paseos, privación de recibir visitas o de escribir a la familia o leer sus cartas, aumento del trabajo y racionamiento de la comida, etc. Resulta curioso que la Redacción del *Boletín del Instituto Libre de Enseñanza* se creyera en el deber de hacer una aclaración en nota a pie de página: «*De más está advertir que, en ciertos casos, hay alguna divergencia entre las autorizadas opiniones de la respetable autora de este importante trabajo y las de la Institución, donde, por ejemplo, no existen premios ni castigos*»³¹. Paradójicamente, el Reglamento de Protección a la infancia de 1908, en sus artículos 45 a 49 establece premios y recompensas, pero *no para los niños*, sino para las nodrizas, maestros, médicos, donantes, etc. excepcionales.

El citado Reglamento de 1908 se diferencia del Proyecto de C. Arenal en que mientras este incide en los aspectos sustanciales y humanos, aquel trata casi en exclusiva de las cuestiones formales.

³¹ C. ARENAL, op. cit., p. 4, nota 1.

Efectivamente, el Reglamento dedica sus 57 artículos a exponer las competencias del Consejo Superior de protección a la infancia, de las Juntas provinciales y locales. Es reiterativo en expresiones genéricas como *procurar el cumplimiento de la ley, reunir datos, estudiar los medios, comunicar a la autoridad, contribuir al fomento de escuelas, mejorar las condiciones higiénicas, cooperar a la extinción de la mendicidad, combatir las causas que contribuyan a la desmoralización perversión de la infancia, etc...* En rigor, obviedades implícitas en el mismo enunciado del Reglamento. Se deduce de todo ello, por tanto, que la regulación más concreta y detallada, es decir, el casuismo, se dejaba a la autonomía normativa del Consejo Superior, aun cuando el propio Reglamento solo explicita una delegación de facultades normativas en materia de lactancia mercenaria (art. 2.2).

LA TÉCNICA JURÍDICA DE CONCEPCIÓN ARENAL

Si no conociéramos la intensidad y apasionamiento con que Concepción Arenal se enfrentaba a los problemas sociales de su época, diríamos que su técnica jurídica era, por lo menos, desconcertante. Las más de las veces se nos presenta incisiva, minuciosa, certera y con un conocimiento profundo del derecho y de la legislación vigente. Pero en otras, acusa una desesperanzadora ausencia de sutileza y técnica jurídica que bordea el desconocimiento de los principios jurídicos más evidentes. Insisto en que ello sólo puede explicarse si entendemos que sobre la faceta de concedora del derecho, primaba, en Concepción Arenal, la de defensora de los desvalidos y desamparados. Me referiré a algunos ejemplos:

El nivel técnico-jurídico de nuestra autora es perceptible en varios de sus trabajos. Si hubiera que elegir uno de ellos, señalaría su «*Examen de las Bases aprobadas por las Cortes para la reforma de las prisiones*»³² escrito en 1869. Allí efectúa una crítica demoledora de las citadas Bases demostrando sus contradicciones y poniendo en evi-

³² C. ARENAL, «*Examen de las Bases aprobadas por las Cortes para la reforma de las prisiones*», en O.C., vol. X, Madrid, 1985, p. 221 y ss.

dencia a los diputados en Cortes que las aprobaron en las sesiones de julio de 1869. Así, la *Base séptima* establece que «*Los sentenciados a penas perpetuas cuyo carácter de perpetuidad pueda ser variado por virtud del derecho de gracia que corresponde al Jefe del Estado, extinguirán sus condenas en el presidio de Ceuta, en sus dependencias de Melilla, Alhucemas y el Peñón, o en los que existan o se construyan en las islas adyacentes*». C. Arenal muestra la contradicción con el artículo 94 y 103 del Código Penal en cuanto que el primero establece que la cadena perpetua se sufrirá en Africa, Canarias o Ultramar (por tanto, la Base suprime Ultramar y añade islas adyacentes), y el segundo artículo del Código Penal define el extrañamiento perpetuo como la expulsión indefinida del territorio español (¡por tanto, al extrañado perpetuamente se le conduce a Ceuta, Alhucemas o el Peñón, cuando legalmente es libre de moverse donde quiera siempre que sea fuera de España!). La *Base novena* establece que la pena de cadena temporal o confinamiento mayor se extinguirá en los establecimientos penitenciarios de Baleares, Canarias, Santoña o arsenales de Carraca, El Ferrol o Cartagena. Pero el artículo 95 del Código Penal manda que la pena de cadena temporal se sufra en «*uno de los arsenales de marina o en obras de fortificación, caminos y canales, dentro de la Península e islas adyacentes*», y el artículo 96 añade que «*se emplearán en trabajos duros y penosos*». Y el artículo 107 del mismo Cuerpo legal condena a los sentenciados a confinamiento a ser «*conducidos a un pueblo a distrito situado en las islas Baleares o Canarias, o a un punto aislado de la Península, en el cual permanecerán en plena libertad bajo la vigilancia de la Autoridad*». Resulta, según descubre C. Arenal, que los que por el Código Penal deben ir a Baleares, Canarias o a un punto aislado de la Península, permaneciendo *en libertad*, por la base novena irán a los trabajos de arsenales y fortificación, *duros y penosos*, como los condenados a cadena temporal.

También contradice la ley penal la *Base décima* al establecer que «*Las penas de presidio, prisión y confinamiento menores se extinguirán en los establecimientos de Valladolid, Valencia o Zaragoza, o en cualquier otro que el número de corrigendos hiciese preciso crear dentro de la península*». Pero el artículo 104 impone que la pena de presidio menor se cumpla dentro del territorio de la Audiencia que sentenció. Y el 108 establece que el confinamiento menor no conlleva prisión, sino libertad de movimientos dentro de la localidad que marque el juez. En la *Base decimotercera* Arenal recurre a la ironía para demostrar que la pretendida separación de

hombres y mujeres dentro de un mismo establecimiento es utópica debido «a los prodigios de audacia y de perseverancia que hacen para comunicarse». C. Arenal arremete contra la desafortunada redacción de la *Base decimoséptima* que propone: «El Ministro de la Gobernación, de acuerdo con el de Gracia y Justicia, dictará todas las órdenes y reglamentos precisos para el más exacto y pronto cumplimiento de la presente ley, y formulará y presentará oportunamente a las Cortes el plan general y detallado del sistema carcelario y penitenciario». Arenal se pregunta : «Al leer esta base hemos vuelto a dudar si sabíamos leer. ¿Cómo los Ministros han de dictar las órdenes y reglamentos para el cumplimiento de la presente ley según se dice en la primera parte de esta base, antes de que las Cortes aprueben el plan general y detallado del sistema carcelario y penitenciario?». Ciertamente no es lógico que las órdenes y reglamentos precedan a la aprobación de la ley que desarrollan? Finalmente, la *Base decimoctava* establece que «Para los detenidos o presos por causas políticas, habrá en los establecimientos penales de que habla esta ley las separaciones oportunas para que en ningún caso puedan ser confundidos con los detenidos y presos por delitos comunes, ni lleguen a sufrir otras privaciones y molestias que las consiguientes a los delitos políticos». Enumera Arenal varios errores: Los detenidos y presos no están en los establecimientos penales, sino en cárceles y depósitos. Por tanto se están confundiendo los presos con los condenados. Por otra parte ¿cómo conseguir que no sufran otras privaciones y molestias que las consiguientes a los delitos políticos? Muestra Arenal su desconfianza y extrañeza ante la circunstancia de que los presos políticos lleven necesariamente un trato especial y distinto al de los presos comunes. Parece que al legislador le traiciona el subconsciente a pesar de que ya «los jefes de las prisiones tienen ancho campo para la arbitrariedad y aun para la imaginación» como para que además tengan que inventarse un trato especial para los presos políticos.

Frente a esta capacidad de crítica ajustada a la lógica jurídica de la época, hay otras intervenciones menos lúcidas. Así por ejemplo, en su Proyecto de Ley de Beneficencia (p. 241) hace una velada y genérica alusión a la indefensión del expósito criticando que tal actitud no sea delictiva. Sin embargo el abandono de familia ya estaba tipificado. Y si se refería al *extraño* que pasa de largo al ver un recién nacido abandonado, el hecho entraba de lleno en el tipo penal de la denegación de auxilio.

En otras ocasiones se muestra redundante e ingenua; así, en sus Bases para una Ley de Beneficencia, artículo 30 y último, establece que *«la ley de Beneficencia es obligatoria como todas las leyes»*.

Por otra parte, en su Proyecto de ley de Beneficencia hay algunos artículos de dudosa humanidad, como el 60. Allí se distingue entre niños depositados y niños expósitos. Los primeros son los que *«se entregan en la casa de expósitos, recibiendo un documento en que conste el depósito y pagando los gastos que origine el niño»*. Dicho contrato hace las veces de justificante del depósito sin que, en principio, tuviera que alterar algo tan importante como es el derecho de filiación o la paternidad. Sin embargo, el artículo 60 propone que *«el niño depositado se considerará como expósito si la persona que le ha depositado deja de pagar los gastos que ocasiona»*, de modo que sólo cuando tales gastos hayan sido reintegrados *«volverá a considerarse como depositado»*. Subyace aquí una concepción materialista y casi mercantil de las relaciones paterno-filiales.

Otros preceptos adolecen del mismo sentido humanitario a causa de prejuicios morales de una mentalidad excesivamente conservadora. Así, para remediar el que algunos padres o viudos expongan a sus hijos ante la imposibilidad de lactarles, Arenal propone que el Estado financie la lactancia con la esperanza de los padres saquen a sus hijos de la Inclusa. Gracias a ese pequeño desembolso, el Estado se ahorra hacerse cargo del niño tal vez toda la vida. Pero inopinadamente, el artículo 4 de sus Bases para una Ley de Beneficencia limitaba tal ayuda a los hijos de legítimo matrimonio: *«El niño pobre, de legítimo matrimonio, cuya madre hubiere muerto, o por enfermedad no pueda lactarle, tendrá derecho al importe de la lactancia, que recibirán sus padres hasta que cumpla un año»*.

Finalmente, al comentar el decreto de creación del Cuerpo especial de Establecimientos penales, y concretamente los requisitos exigidos para formar parte de dicho Cuerpo, muestra su opinión contraria a que una de tales condiciones sea la de no haber sido *condenado* por los tribunales. Ella hubiera exigido la circunstancia de no haber sido *encausado* por delito común. Aquí Arenal no parece reparar en que tal requisito chocaría frontalmente con todo el sistema penal al vulnerar el principio de *presunción de inocencia*. Arenal lo justifica en que *«si bien es cierto que se encausan algunos inocentes, es mayor número el que, sin serlo, se absuelve por falta de pruebas, y de todos modos, la*

*estancia en una cárcel de España, aun siendo inocente, por la nota que imprime a la fama, y por el peligro en que pone la virtud, debiera ser motivo de exclusión en el Cuerpo de Establecimientos penales»*³³.

Con sus defectos y con sus virtudes, Concepción Arenal fue una mujer que se adelantó a su tiempo, es decir, que vivió un presente todavía futuro en la conciencia de la mayoría de sus próximos. Ella fue contemporánea con ellos, pero no coetánea al defender y aplicar una filosofía inspirada en una nueva concepción, cercana al krausismo, de la solidaridad. No es la carne ni la sangre, sino el corazón lo que nos convierte en hermanos. En última instancia, la dedicación con que ella se entregaba a los necesitados no descansaba en una relación de células genéticas sino en una base tanto filosófica como más precisamente sentimental, y ello acaso al sublimar su instinto femenino más potente y fecundo: el maternal. Y es que, como dijo M. Barrés en *Un jardin sur l'Oronte*, «entre toutes les femmes, il n'y a de vrai que notre mère».

³³ C. ARENAL, «*Reforma penitenciaria*», O.C., vol. XXII, Madrid, 1901, p. 502.