

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

12

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Convenio sobre la edad mínima (industria) 1919 (núm. 5)

Pablo BENLLOCH SANZ*

RESUMEN: El Convenio número 5 de la OIT sobre la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales es el primero que la Organización Internacional del Trabajo dedica al trabajo infantil y, en particular, a la edad mínima de admisión al trabajo. Adaptado a su tiempo y calificado como convenio técnico o sectorial fue revisado por el Convenio núm. 59 y “superado” por la denuncia automática provocada por la entrada en vigor del Convenio núm. 138. Tras su entrada en vigor y ratificación por nuestro país, se produjo una progresiva adaptación de la normativa española a su contenido.

Palabras clave: Trabajo infantil, edad mínima de admisión al trabajo, Organización Internacional del Trabajo, Convenio de la Organización Internacional del Trabajo.

SUMARIO: 1. Un breve apunte histórico. 2. La intervención de la OIT en la regulación del trabajo infantil. 3. El Convenio número 5. 3.1. La adopción y sus ratificaciones. 3.2. El contenido del Convenio. 3.3. La revisión y la adopción del Convenio número 59. 3.4. Las consecuencias de la aprobación del Convenio núm. 138 sobre edad mínima de admisión al trabajo. 3.5. La adecuación a la normativa española. 4. Bibliografía.

* Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos.

Minimum Age (Industry) Convention 1919 (No. 5)

ABSTRACT: The Convention n° 5 on the minimum age for admission of children to industrial work is the first that the International Labor Organization dedicates to child labor and to the minimum age for admission to work. Adapted to its time and qualified as a technical or sectorial agreement, it was reviewed by Convention n° 59 and “exceeded” by the automatic denunciation caused by the entry into force of Convention n° 138. After its entry into force and ratification by our country, there was a progressive adaptation of Spanish regulations to their content.

Key Words: Child labor, minimum age for admission to work, International Labor Organization, Convention of the International Labor Organization.

1. Un breve apunte histórico

La preocupación por el trabajo infantil se remonta a la Revolución Industrial, que defendía la explotación generalizada de los niños, tanto a los que trabajaban en el sector agrícola, como a los aprendices integrados en un gremio o corporación de oficio sometidos a los maestros o a quienes dependían de la beneficencia, de la mendicidad o del robo, cuando carecían del tutelaje de sus padres o maestros¹.

Aunque con anterioridad a ese periodo histórico estaba presente como un elemento cultural, aceptado y neutro, si tenemos en cuenta las formas de pensar, sentir y producir de las sociedades agrarias de aquella época², no es hasta la Revolución Industrial cuando, se generaliza, fundamentalmente por razones de necesidad -un medio de sobrevivir para decenas de miles de niños que no habrían llegado a la adolescencia en la época anterior-.

Sirva como ejemplo, el tenor literal de lo que establecía un manual de la legislación laboral³ cuando señalaba que: “La introducción de las máquinas en la industria, ha hecho posible, y económicamente conveniente, una gran utilización de las mujeres y los niños, los cuales son admitidos al trabajo en calidad de obreros”.

Ya en 1802 aparecen las primeras normas en Inglaterra (*Moral and Health Act* de 23 de junio de 1802), posteriormente en Francia (Decreto de 3 de enero de 1813) y más adelante en Alemania en los años 1835-39 y, a partir del año 1859, en el resto de los países europeos a medida que iban pasando cada uno de ellos de la fase agrícola y de la pequeña industria a la de la industria en gran escala⁴.

En nuestro país, se suele señalar como primera ley laboral española la de 24 de julio de 1873 (Ley Benot) sobre «regularización del trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros de ambos sexos» que prohibió el trabajo a los menores de diez años⁵.

En todas ellas se trataba, en principio, de solucionar algunos de los múltiples problemas presentes en la llamada «cuestión social» generada

¹ Aa.Vv., *Políticas sociolaborales*, Ediciones Laborum, Murcia, 2003, p. 329.

² G. ARAMAYONA, *Aproximación al trabajo infantil en España (1832-1939)*, p. 1.

³ J. BALLELA, *Lecciones de Derecho de trabajo*, MORENO T. (trad.), Editorial Reus, 1933, p. 186.

⁴ *Ibidem*, pp. 188 y ss.

⁵ Sobre la evolución histórica de la legislación española sobre trabajo infantil puede verse, entre otros, A. CÁMARA BOTÍA, *Los menores en la legislación laboral española*, en *Anales de Historia Contemporánea*, 2003, n. 19, pp. 123 y ss. y M. RAMOS QUINTANA, *El trabajo de los menores (En torno al artículo 6) en El Estatuto de los Trabajadores, veinte años después*, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Civitas, marzo-agosto 2000, n. 100, pp. 251 y ss.

por la Revolución Industrial⁶ -probablemente porque el trabajo infantil empezó a rozar el límite de la explotación- y, en concreto, en relación al trabajo infantil, el objetivo era fijar el mínimo de edad para la admisión al trabajo, los requisitos de instrucción y las condiciones físicas para que pudiese ser considerada la admisión al trabajo; la duración del tiempo de trabajo y su distribución y las normas que debían observarse en materia de higiene del trabajo de las mujeres y los niños⁷.

Característica común de todas ellas fue, sin embargo, su elevado grado de incumplimiento, lo que posteriormente generó la necesidad de acompañar a las sucesivas normas que iban apareciendo, la garantía del acceso a los Tribunales, de mecanismos especiales e imperativos de vigilancia y control de aquéllas, así como por la aparición de un régimen de infracciones y sanciones⁸. Probablemente una de las causas de ese incumplimiento, fue la existencia de obstáculos considerables entre la legislación y las pretensiones y objetivos de los Estados miembros (tal como expresaba la ratificación de un Convenio) y su capacidad para eliminar de manera efectiva el trabajo infantil en el terreno a través de la aplicación de normas sobre la edad mínima de admisión al empleo⁹.

En otro orden de cosas, no debe olvidarse que las diferencias económicas, sociales y culturales existentes impidieron desde un principio adoptaron patrón único. De ahí, que la OIT recogiese tempranamente fórmulas- el artículo 19, entre otros, así la permite- que posibilitan la flexibilidad de las disposiciones a aplicar, con el objetivo de “lograr una mayor ratificación para alcanzar la deseada vocación universal”¹⁰.

Con todo, no es hasta comienzos de 1919 cuando el trabajo infantil se sitúa en el centro del debate jurídico, no solo por el interés de las condiciones sociolaborales de los menores, sin también por la preocupación de que el trabajo infantil estuviese desplazando o sustituyendo al empleo adulto¹¹. En esa centralidad, contribuyó de manera esencial la OIT a partir de 1919.

⁶ A. CÁMARA BOTÍA, *Los menores en la legislación laboral española*, *op. cit.*, p. 124.

⁷ J. BALLELA, *Leciones de Derecho de trabajo*, *op. cit.*, p. 189.

⁸ M. RAMOS QUINTANA, *El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)*, *op. cit.*, p. 292.

⁹ *Eliminar el trabajo infantil 100 años de acción*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰ En extenso sobre el tema puede verse S. RUANO ALBERTOS, *El trabajo de los menores de edad: determinados aspectos de su tratamiento por la normativa internacional, comunitaria y nacional*, en *Tribuna Social*, n. 127, p. 33.

¹¹ AA.VV., *Políticas sociolaborales*, *op. cit.*, p. 329.

2. La intervención de la OIT en la regulación del trabajo infantil

El interés y la preocupación de la OIT por el trabajo infantil estaba plenamente justificado si se analiza su constitución original que, como se sabe, se basó en la Parte XIII del Tratado de Versalles, celebrado en 1919. En cuyo capítulo II, Principios Generales (artículo 427), figuraba el artículo 41 de la Constitución original (modificado en 1946) que gira en torno del principio de que el trabajo no es una mercancía. Como desarrollo de ese principio fundamental, se establecían diversos procedimientos y principios que se calificaban como de importancia particular y urgente, y uno de los cuales era el siguiente: “6. La supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurar su desarrollo físico; [...]”.

Repárese que esta disposición, que no se ha abolido oficialmente, define el mandato de la OIT con tal intensidad que todavía resulta plenamente adecuada y está vigente, 100 años después de haberse aprobado¹².

En lo que aquí interesa, durante sus tres primeros decenios, la OIT adoptó 11 Convenios y cinco Recomendaciones¹³ sobre la edad mínima de

¹² AA.VV., *Protección de los niños en el mundo del trabajo*, en *Educación Obrera* 1997/3, n. 108.

¹³ En la enumeración de los Convenios referentes al trabajo infantil se dividen por la propia OIT en: a) Convenios fundamentales y recomendaciones anexas: C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), R146 - Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146), C182, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y R190, Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190); b) Protección de los niños y menores, en el que se distinguen: Instrumentos actualizados: C077, Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77), C078 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78), C124, Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124), R079 - Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79) y R125 - Recomendación sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (125); Instrumento en situación provisoria: R041 - Recomendación sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 41) y R052 - Recomendación sobre la edad mínima (empresas familiares), 1937 (núm. 52); Instrumentos pendientes de revisión: C006 - Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6), C079 - Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 79). R080 - Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 80), C090 - Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 (núm. 90) y R014 - Recomendación sobre el trabajo nocturno de los menores (agricultura), 1921 (núm. 14); Instrumento que ha sido superados: C005 - Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5), C010 - Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10), C033 - Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33), C059 - Convenio (revisado)

admisión al empleo, una de sus principales de actuación en este tema, aunque no la única.

Posteriormente, se adoptaron el Convenio número 138 en 1973, sobre la edad mínima de admisión al trabajo y el Convenio núm. 182 en 1999 que constituyen el marco normativo de referencia a nivel internacional y que supusieron la conexión del trabajo infantil con los derechos humanos, haciendo que aquellos dos Convenios, tras la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, pasasen a engrosar el elenco de normas fundamentales de la Organización¹⁴.

Por su parte, la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, en 1989, fue un gran paso adelante en el ámbito de los derechos de los niños e impulsó más aún las actuaciones contra el trabajo infantil¹⁵. Quedaba con ello, claramente marcada la coincidencia evidente entre ambas dimensiones, confirmando así que la OIT reconoció desde un principio “la vulnerabilidad particular del niño ante un trabajo en condiciones de explotación a causa de su impotencia en comparación con los adultos y, por consiguiente, de su incapacidad para proteger sus propios intereses”¹⁶.

sobre la edad mínima (industria), 1937 (núm. 59), C123 - Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 123) y R124 - Recomendación sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124); Instrumentos retirados: Instrumento retirado R096 - Recomendación sobre la edad mínima (minas de carbón), 1953 (núm. 96) y C060 - Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937 (núm. 60) y, por último, el C015 - Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921 (núm. 15) que ha sido derogado.

¹⁴ Como es conocido, la labor de la OIT no se agota con su producción normativa. El [Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil \(IPEC\)](#) se ha convertido en el auténtico “brazo operativo” de la Organización apoyando las actividades de demostración que estuvieran directamente relacionadas con la prevención del trabajo infantil, y con el retiro, la protección o la rehabilitación de los menores en situación de en trabajo infantil. En la misma línea, el IPEC respalda la recopilación y difusión de datos; la movilización de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las organizaciones no gubernamentales; la labor de sensibilización orientada a los dirigentes políticos; la coordinación entre los organismos internacionales, y el intercambio internacional de ideas y experiencias.

¹⁵ El vínculo entre la Convención sobre los Derechos del Niño y las normas de la OIT se fortaleció con los años. La OIT proporcionó regularmente información al Comité encargado de la Convención, especialmente relativa a la aplicación del artículo 32, y el Comité instó regularmente a los Estados Miembros a cumplir las normas de la OIT relativas al trabajo infantil.

¹⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [Recomendaciones del Grupo de Trabajo especial tripartito relativas al examen del texto de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, incluidos el anexo y las adendas, así como el procedimiento de interpretación](#), Consejo de Administración 329.^a reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de

En la actualidad, no puede haber duda alguna de que el trabajo infantil constituye una violación de los derechos humanos fundamentales. Esta demostrado que entorpece el desarrollo de los niños, y que potencialmente les produce daños físicos y psicológicos para toda la vida. Como señala la propia [página web de la Organización](#), se ha demostrado que existe un “fuerte vínculo entre la pobreza de los hogares y el trabajo infantil, y que el trabajo infantil perpetúa la pobreza durante generaciones, dejando a los hijos de los pobres fuera de la escuela y limitando sus posibilidades de ascender en la escala social”.

Es más, la erradicación del trabajo infantil en las economías en transición y en desarrollo puede generar beneficios económicos casi siete veces superiores a los costos, especialmente asociados con las inversiones en una mejor escolaridad y en unos mejores servicios sociales¹⁷.

No debe olvidarse, por otro lado, que existe igualmente una estrecha relación del trabajo infantil con el resto de los derechos fundamentales del trabajo proclamados por la propia Organización a partir de 1978. Así, existe una clara vinculación con la libertad sindical y con el derecho de negociación colectiva que ofrecen un espacio para la participación y movilización contra la explotación de los niños. Asimismo, el trabajo infantil tiene relación con el trabajo forzoso cuando exista la necesidad de proteger a los niños de dicha explotación. Por último, la protección de los niños víctimas de estas situaciones se basa en la necesidad de respetar los principios de no discriminación y de igualdad y de aplicarlos en favor de todos los niños, independientemente de cuáles sean sus orígenes¹⁸.

Lo cierto es que lejos de haberse conseguido los objetivos relativos al trabajo infantil pese a la intensa labor de la Organización, todavía quedan en el mundo 152 millones de niños —64 millones de niñas y 88 millones de niños— en situación de trabajo infantil; es decir, casi 1 de cada 10 niños. Poco menos de la mitad de todos los menores afectados por el trabajo infantil —73 millones de niños en términos absolutos— realizan trabajos peligrosos que directamente ponen en riesgo su salud, seguridad o su desarrollo moral. Los niños ocupados en la producción económica

2017 GB.329/POL/7 Sección de Formulación de Políticas Segmento de Empresas Multinacionales POL Fecha: 6 de marzo de 2017.

¹⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [Investing in Every Child. An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labour](#) (IPEC, Ginebra, 2004), pp. 4-5.

¹⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Dar un rostro humano a la globalización. Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008 Tercer punto del orden del día: Información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución) Informe III (Parte 1B)*, OIT, Ginebra, 2012, p. 157.

suman unos 218 millones¹⁹.

El reto más urgente lo constituye la erradicación de la pobreza infantil. Habrá que confiar en que la OIT con su labor colabore decisivamente en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda de Desarrollo Sostenible del 2030. No se olvide, que la eliminación del trabajo infantil figura explícitamente en la meta 8.7, que incita a la comunidad mundial a “adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”. El trabajo vinculado al trabajo infantil también está en relación con la [meta 16.2 de los ODS](#): “poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”.

3. El Convenio número 5

3.1. La adopción y sus ratificaciones

La reglamentación del trabajo de los niños figuraba en el orden del día de la primera Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT convocada en Washington el 29 de octubre de 1919. Con el título “El empleo de los niños”, se abordaron tres cuestiones: la edad mínima de admisión al empleo, el trabajo durante la noche, y el trabajo en procesos insalubres²⁰, adoptándose diversos acuerdos que se decidió que deberían revestirla forma de un convenio internacional. Nace así el 28 de noviembre de 1919, el Convenio sobre la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales (industria), que entra en vigor el 13 de junio de 1921 y que es el primero adoptado por la Organización sobre este tema.

El Convenio fue ratificado por 75 países²¹, mientras que 106 no lo

¹⁹ Datos tomados de ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil. Resultados y Tendencias 2012-2016. Resumen ejecutivo](#), OIT, Ginebra 2017, p. 9.

²⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Eliminar el trabajo infantil 100 años de acción El largo camino hacia un mundo libre de trabajo infantil La contribución de la OIT 1919-2019*, OIT, 2019.

²¹ La lista de países que han ratificado y que no han ratificado puede consultarse en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312150.

hicieron. España lo ratifica condicionadamente el 22 de febrero de 1929 (Gaceta núm. 67, de 8 de marzo de 1929) y definitivamente por el Decreto de 1 de mayo de 1931, y se convierte en Ley el 9 de septiembre de 1931 (Gaceta núm. 253, de 10 de septiembre).

En la actualidad, aunque su estatus es el de convenio “superado” sigue estando vigente para la India y para Santa Lucía.

El Convenio fue revisado parcialmente por el Convenio número 59 (revisado) sobre la edad mínima (industria) que adoptó la 23ª Conferencia Internacional de Trabajo el 22 junio 1937 y que entró en vigor, el 21 febrero 1974. Su ratificación por España se produce por Instrumento de 8 de abril de 1971²².

Por su parte, y como consecuencia de la entrada en vigor del Convenio número 138 sobre edad mínima de admisión al trabajo, se produjo su denuncia automática (así lo hicieron 70 países) que en el caso de España tuvo efecto a partir del 16 de mayo de 1978²³.

Por último y de conformidad con el artículo 8 del Convenio, se produjeron 14 declaraciones efectivas de aplicación a territorios no metropolitanos²⁴.

3.2. El contenido del Convenio

El Convenio número 5 se califica como uno de los convenios “técnicos” o “sectoriales” que responde al enfoque inicial de la OIT de considerar que la adopción de instrumentos normativos referentes a los diferentes sectores de producción era la mejor forma de actuar para la protección de los menores que trabajaban y, en concreto, para determinar una edad mínima de admisión al trabajo.

El contenido del Convenio puede exponerse de la siguiente manera:

²² BOE núm. 120, de 19 de mayo de 1972.

²³

Fuente:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312150

²⁴ De acuerdo con el artículo 35 de la Constitución de la OIT, los Estados deben comunicar una declaración sobre la aplicación de los convenios en los territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales sean responsables. En el caso del Convenio número 5 los territorios no metropolitanos eran: Islas Feroe, Groenlandia, Polinesia Francesa, Nueva Caledonia, Anguilla, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Malvinas (Falkland), Gibraltar, Guernsey, Isla de Man, Jersey, Montserrat, Santa Elena) Fuente: [Segunda reunión del grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas](#) (10-14 de octubre de 2016).

a) Concepto de trabajo industrial

Después de señalar que la autoridad competente de cada país determinaría la línea de demarcación entre la industria, por una parte, y el comercio y la agricultura, por otra, el artículo 1 conceptúa (principalmente), lógicamente de acuerdo con el panorama industrial en ese momento existente, como empresas industriales las siguientes:

- Las minas, canteras e industrias extractivas de cualquier clase.
- Las industrias en las cuales se manufacturen, modifiquen, limpien, reparen, adornen, terminen o preparen productos para la venta, o en las cuales las materias sufran una transformación, comprendidas la construcción de buques, las industrias de demolición y la producción, transformación y transmisión de electricidad o de cualquier clase de fuerza motriz.
- La construcción, reconstrucción, conservación, reparación, modificación o demolición de edificios y construcciones de todas clases, los ferrocarriles, tranvías, puertos, muelles, canales, instalaciones para la navegación interior, caminos, túneles, puentes, viaductos, cloacas colectoras, cloacas ordinarias, pozos, instalaciones telegráficas o telefónicas, instalaciones eléctricas, fábricas de gas, distribución de agua u otros trabajos de construcción, así como las obras de preparación y cimentación que preceden a los trabajos antes mencionados;
- El transporte de personas o mercancías por carretera, ferrocarril o vía de agua interior, comprendida la manipulación de mercancías en los muelles, embarcaderos y almacenes, con excepción del transporte a mano.

Aunque no se trate de industrias propiamente dichas, el artículo 3 exceptuó la aplicación del Convenio a los niños que trabajasen en las “escuelas técnicas”, siempre que dicho trabajo fuese aprobado y vigilado por la autoridad pública.

b) Alcance de la protección

De acuerdo con el artículo 2, se fijaba la edad mínima de acceso a los empleos industriales a los 14 años, de manera que los niños con edad inferior no podrán ser empleados, ni podrán trabajar, en empresas industriales, públicas o privadas, o en sus dependencias. No obstante, a continuación, se establecía una excepción para los menores de 14 años en aquellas industrias en que únicamente estuviesen empleados los miembros de una misma familia que sí podrán ser contratados o trabajar en los establecimientos industriales referidos.

c) Sistema de control

Para controlar el cumplimiento se establecía en el artículo 3 que todo jefe de una empresa industrial deberá llevar un registro de inscripción de todas las personas menores de dieciséis años empleadas por él, en el que se indicará la fecha de nacimiento de las mismas.

d) Excepciones en los casos de Japón y la India

Con respecto a Japón se exceptuaban de la aplicación del Convenio: los niños mayores de doce años si han terminado su instrucción primaria; si se trataba de niños de doce a catorce años, que estén ya trabajando, podrán adoptarse disposiciones transitorias. Además, se imponía la derogación de la disposición de la ley japonesa actual, que admitía a los niños menores de doce años en ciertos trabajos fáciles y ligeros.

En cuanto a la India el Convenio establecía que no se aplicarían las disposiciones del artículo 2, aunque los niños menores de doce años no podrían ser empleados en fábricas que usen fuerza motriz y empleen a más de diez personas; en minas, canteras e industrias extractivas de cualquier clase y en el transporte, por ferrocarril, de pasajeros, mercancías y correo, o en la manipulación de mercancías en muelles y embarcaderos, con excepción del transporte a mano.

e) Obligaciones para los Estados que ratificasen el Convenio

De acuerdo con el artículo 11 todo Estado que ratificase el Convenio se obliga a aplicar sus disposiciones a más tardar el 1 de julio de 1922, y a tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de dichas disposiciones.

Asimismo, se consagró la obligación de aplicarlo en aquellas de sus colonias o posesiones, o en aquellos de sus protectorados que no se gobiernan plenamente por sí mismos, salvo que las condiciones locales imposibiliten la aplicación de las disposiciones del Convenio o que puedan introducirse en el Convenio las modificaciones necesarias para su adaptación a las condiciones locales.

Por lo demás, los artículos 8 a 14 recogen el régimen de ratificación y denuncia, que posteriormente fueron sustituidos por las denominadas “cláusulas de estilo” en el Convenio número 59.

3.3. La revisión y la adopción del Convenio número 59

El Consejo de Administración de la OIT decidió en su 77ª reunión,

celebrada en noviembre de 1936, inscribir en el orden del día de la 23ª reunión de la Conferencia internacional del Trabajo de 1937 la revisión parcial del Convenio número 5, que posteriormente y tras la sesión celebrada el 3 de junio del mismo año, se convierte en el Convenio núm. 59 revisado.

La revisión que se proponía afectaba a los siguientes temas y preceptos²⁵:

a) Revisión del artículo 2 con objeto de elevar la edad mínima de 14 a 15 años

Ya desde 1935, en una resolución adoptada por la 19ª reunión de la Conferencia se planteó que se examinara con urgencia la oportunidad de inscribir en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia la revisión de los convenios sobre edad mínima (industria), 1919 (Núm. 5), edad mínima (trabajo marítimo), 1920 (Núm. 7), edad mínima (agricultura), 1921 (Núm. 10), y edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (Núm. 33), a fin de elevar la edad mínima de 14 a 15 años. La mayoría de los gobiernos se pronunciaron a favor de la elevación de la edad mínima de admisión, aun cuando en algunos casos con reservas.

El texto final propuesto, aunque con modificaciones, pasó a convertirse en el artículo 2 del Convenio núm. 59 elevando a 15 años la edad mínima. No se recogió, por el contrario, en el nuevo Convenio revisado, la propuesta de la Conferencia relativa a que la legislación nacional podría autorizar la concesión de certificados que permitiesen a los niños de catorce años de edad, ser ocupados en los casos, en que una autoridad escolar o una autoridad apropiada, designadas por la legislación nacional, se asegurase de que este empleo era conveniente para el niño, después de haber comprobado debidamente su salud y estado físico, así como las ventajas futuras e inmediatas que el empleo pueda proporcionarle.

b) Inserción de una disposición que eleve la edad prevista en el artículo 4, siendo obligatoria la inscripción en un registro de los niños con menos de esa edad

El artículo 4 del Convenio núm. 5 obligaba a todo empleador a llevar un registro de inscripción de todas las personas menores de 16 años empleadas por él, con indicación de su fecha de nacimiento. Teniendo en cuenta la elevación de la edad de admisión al trabajo, prevista por el artículo 2 reformado, parecía lógico proponer una enmienda correlativa que elevase la edad mínima mencionada en el artículo 4. De acuerdo con ello, la Conferencia adoptó el acuerdo de sustituir el artículo 4 del

²⁵ En la redacción del presente epígrafe se seguirá el extracto del Informe VI de la 23ª Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo sobre revisión del Convenio número 5.

Convenio núm. 5 por el texto siguiente: “A fin de permitir el control de la aplicación de las disposiciones del presente convenio, todo jefe de establecimiento industrial deberá llevar un registro de inscripción de todas las personas menores de dieciocho años²⁶ empleadas por él, con indicación de la del nacimiento de las mismas” que fue reproducido sin modificaciones en el Convenio número 59.

c) Inserción de una disposición que fije la edad de admisión al trabajo en las labores peligrosas para la vida, la salud o la moralidad

Aun cuando los gobiernos no fueron consultados especialmente sobre esta sugerencia, la Conferencia consideró que se podía presumir que esta previsión recibiría la más amplia adhesión. La propuesta de texto fue la siguiente: “La legislación nacional fijará una edad o edades superiores a quince años para la admisión de jóvenes y adolescentes en todo trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se realice, resulte peligroso para la vida, la salud o la moralidad de las personas que lo desempeñen. Texto que fue sustituido por el actual artículo 5 del Convenio número 59 en el que se establece que en relación con dichos empleos que la legislación nacional deberá fijar la edad o edades superiores a quince años para la admisión de los menores en estos empleos o conferir a una autoridad competente la facultad de fijarla. Aspectos que debían completarse expresamente en las memorias anuales que deberían presentarse a la Organización.

Además, se cambió la redacción del artículo 2 en el sentido de que se introdujo el inciso “y excepto en el caso de empleos que por su naturaleza o por las condiciones en que se efectúen sean peligrosos para la vida, salud o moralidad de las personas que los desempeñen”, cuando se establecía la excepción relativa el empleo de dichos niños en empresas en las que estén ocupados únicamente los miembros de la familia del empleador.

d) Revisión de las excepciones

Como se anticipó, el Convenio, núm. 5 en su redacción original, contempló excepciones particulares para el Japón (artículo 5) y para la India (artículo 6).

En el caso de Japón el proyecto de enmienda propuesto por la Conferencia se limitaba a señalarlas disposiciones que ya no eran aplicables. En cuanto a la India, se proponía agregar varias disposiciones basadas en la legislación vigente para prohibir el empleo de los niños

²⁶ En el Convenio núm. 5 la edad era de 16 años.

menores de 15 años en las minas.

El texto final del Convenio de 1959 resolvió la cuestión de la siguiente manera:

- En el caso de Japón, los menores de catorce años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en ninguna empresa industrial, pública o privada, o en sus dependencias, salvo que por la legislación nacional se autorizase el empleo de estos niños en empresas en las que estén empleados únicamente los miembros de la familia del empleador.
- Por su parte, los menores de dieciséis años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en las minas o en las fábricas en labores peligrosas o insalubres, definidas por la legislación nacional.

Mayor complicación tuvo la excepción relativa a la India que el Convenio núm. 59 resolvió distinguiendo entre:

- Los niños menores de doce años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en fábricas que usen fuerza motriz y empleen a más de diez personas.
- Los menores de trece años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en el transporte por vía férrea de pasajeros, mercancías y correo, ni en la manipulación de mercancías, en muelles y desembarcaderos, con excepción del transporte a mano.
- Por su parte, los menores de quince años no podrán ser empleados ni podrán trabajar: a) En las minas, canteras e industrias extractivas de cualquier clase y (b) En trabajos citados en el precepto que estén clasificados por la autoridad competente como peligrosos o insalubres.
- Por último, y a menos que hubiesen sido declaradas aptas para tal trabajo por medio de un certificado médico:
 - Las personas de doce años cumplidos que no hayan alcanzado todavía la edad de diecisiete años no podrán trabajar en fábricas que usen fuerza motriz y empleen más de diez personas.
 - Las personas de quince años cumplidos que no hayan alcanzado todavía la edad de diecisiete años no podrán trabajar en las minas.

Se propuso, además, agregar una nueva excepción relativa a China, que el Convenio núm. 59 reguló de la siguiente manera:

- Los niños menores de doce años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en ninguna fábrica que utilice máquinas movidas por fuerza motriz y emplee habitualmente treinta o más personas.
- Por su parte, los menores de quince años no podrán ser empleados ni podrán trabajar en minas que empleen habitualmente cincuenta o más

personas y en los trabajos peligrosos o insalubres, según los defina la legislación nacional, de toda fábrica que utilice máquinas movidas por fuerza motriz y emplee habitualmente treinta o más personas.

e) Sustitución de los artículos 7 a 14 del Convenio de 1919 por las cláusulas de estilo adoptadas más recientemente por la Conferencia

Con el fin de observar un procedimiento idéntico para el Convenio número 59 al contemplado en los artículos 1929 y en 1933 y los revisados en 1934, 1935 y 1936 se inscribió como punto en el orden del día de la Conferencia la modificación de los artículos 8 a 14 para sustituir las “cláusulas de estilo” que se habían consignado en los Convenios citados, que son las que a la postre aparecen en el articulado final del Convenio 59.

3.4. Las consecuencias de la aprobación del Convenio núm. 138 sobre edad mínima de admisión al trabajo

Si por algo se caracteriza el Convenio número 138 de la OIT, al margen de ser uno de los fundamentales de la Organización, es que cambió el enfoque normativo, convirtiéndose en un instrumento general aplicable a todos los sectores de la actividad económica, acabando con la aplicación restringida que tenían los convenios anteriores, incluido el Convenio número 5.

Además, actualizó la normativa de aplicación haciéndola más coherente con las necesidades de protección de los menores²⁷ y, lo que sin duda es más importante, consagró el principio de que la edad mínima de admisión al empleo no debería ser inferior a la edad en que cesase la obligación escolar. Al margen de ello, por último, fijó una edad mínima básica de 15 años.

En lo que aquí interesa, su carácter de instrumento general permitiría reemplazar a determinados Convenios anteriores que se consideraban superados.

El artículo 10 es el que establece su relación con los Convenios anteriores. Con carácter general, son dos los efectos que se contemplaban:

- Por un lado, es que cesa de estar abierto a nuevas ratificaciones, cuando los Estados parte en los mismos hayan dado su consentimiento a ello mediante la ratificación del Convenio número 138.
- Por otro, cuando las obligaciones del presente Convenio hayan sido

²⁷ S. RUANO ALBERTOS, *El trabajo de los menores de edad...*, op. cit., p. 195.

aceptadas por un miembro que sea parte en el Convenio número 59 (revisado) sobre la edad mínima (industria) y que haya fijado una edad mínima de admisión al empleo no inferior a quince años en virtud del artículo 2 del presente Convenio, ello implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de ese Convenio, en este caso del Convenio número 5²⁸.

Específicamente para el Convenio número 5 se afirmaba en el propio artículo 10, que la aceptación de las obligaciones del Convenio número 38 implicarían la denuncia del Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919, de conformidad con su artículo 12.

Las consecuencias reales de dicho artículo 10 supusieron 70 denuncias automáticas²⁹.

Respecto a nuestro país, el artículo 10 del Instrumento de ratificación de 13 de abril de 1977³⁰ supuso la denuncia del Convenio número 5 en los términos previstos en el artículo 10 del Convenio de 1983, con efectos del 16 de mayo de 1978.

3.5. La adecuación a la normativa española³¹

En el momento de entrada en vigor del Convenio número 5, el trabajo de los menores se regulaba por la Ley de 13 de marzo de 1990³² (Ley Dato) que lo permitía desde edades muy tempranas (prohibición absoluta a los menores de diez años o nueve, según supiesen o no leer y escribir) y que

²⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Informe de la Comisión de Edad Mínima*, Conferencia Internacional del Trabajo, 1973, párrafo 50-1 (discusión sobre la relación del Convenio número 138) citado por *Segunda Reunión del Grupo de Trabajo Tripartito del Mecanismo de Examen de las Normas* (10-14 de octubre de 2018). Nota técnica 4.1.: Instrumentos superados relativos a la eliminación del trabajo infantil y protección de los niños y jóvenes (edad mínima).

²⁹https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312150.

³⁰ BOE núm. 109, de 8 de mayo, de 1978.

³¹ En este epígrafe se seguirá a M. RAMOS QUINTANA, *El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)*, *op. cit.*, pp. 293 y ss.

³² El artículo 1 señalaba que los menores de ambos sexos que no hayan cumplido diez años no serían admitidos en ninguna clase de trabajo. Para los mayores de diez años y menos de catorce en el artículo 2 se admitía que trabajasen por tiempo que no excediese diariamente de seis horas en los establecimientos industriales, y de ocho en los de comercio, interrumpidas por descansos que no sean en su totalidad menores de una hora. Más adelante se prescribía que las Juntas locales y provinciales propondrían al Gobierno los medios que estimasen conducentes para que en el plazo de dos años, a contar de la promulgación de la misma, quedara reducida a once horas la jornada actual si excediese de ese límite.

lo limitaba al realizado por menores de ambos sexos comprendidos entre 10 y 14 años y para menores de 16 y 18 años.

Hay que esperar a la Ley de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1931, para que como consecuencia de la ratificación del propio Convenio número 5, del Convenio número 15 y del Convenio número 33, se consagrara como regla general la admisión al trabajo a los mayores de 14 años, si bien con algunas condiciones para los comprendidos entre catorce y dieciocho, que para formalizar el contrato de trabajo deberían contar con autorización de los padres u otras personas que les tuviesen a su cargo. Por el contrario, para el caso de emancipados, no se quería autorización alguna³³.

Posteriormente, la ratificación del Convenio número 59 en el año 1971, al elevar la edad de admisión al trabajo a los 15 años, dejó sin efecto a partir de 1972 (fecha de publicación en el BOE) la Ley de Contrato de Trabajo de 24 de enero de 1944 y del Decreto de 26 de enero de 1944 por el que se aprueba el texto refundido del Libro I de la Ley de Contrato de Trabajo, que todavía la fijaban en 14 años.

Será finalmente la Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976³⁴ la que fijó la edad mínima de admisión al trabajo a los 15 años, lo que suponía vincular la edad para trabajar con las previsiones de la Ley General de Educación y cumplir con holgura la edad mínima prevista en el Convenio 138.

³³ Establecía su artículo 15 que podrán contratar individualmente la prestación de sus servicios: b) Los mayores de catorce años y; los menores de dieciocho, con autorización, por el orden siguiente; del padre, de la madre, del abuelo paterno te del materno, del tutor; a falta o en ausencia de ellos, de las personas o instituciones que hayan tomado a su cargo la manutención o el cuidado del menor, o de la Autoridad local.

³⁴ El artículo sexto establecía la edad mínima de admisión al trabajo a los dieciséis años cumplidos. Por su parte, los trabajadores menores de dieciocho años no podían realizar trabajos nocturnos o aquellas actividades que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical declare insalubres, penosas, nocivas o peligrosas tanto para su salud como para su formación moral.

Se prohíbe, por otro lado, realizar horas extraordinarias a los menores de dieciocho años, salvo que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical autorizase su realización en determinados sectores de actividad o zonas territoriales.

Por último, respecto a la intervención de los menores de dieciséis años en espectáculos públicos sólo se autorizaría en casos excepcionales por la autoridad laboral, cuyo permiso deberá constar por escrito y para actos determinados, siempre que no supongan peligro para su salud física ni para su formación moral.

4. Bibliografía

AA.VV., *Políticas sociolaborales*, Ediciones Laborum, Murcia, 2003

AA.VV., *Protección de los niños en el mundo del trabajo*, Educación Obrera, 1997/3, n. 108

ARAMAYONA G., [*Aproximación al trabajo infantil en España*](#), 1832-1939

BALLELA J., *Lecciones de Derecho de trabajo*, MORENO T. (trad.), Editorial Reus, 1937

CÁMARA BOTÍA A., *Los menores en la legislación laboral española*, en *Anales de Historia Contemporánea*, 2003, 19

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [*Recomendaciones del Grupo de Trabajo especial tripartito relativas al examen del texto de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, incluidos el anexo y las adendas, así como el procedimiento de interpretación*](#), Consejo de Administración 329.^a reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de 2017 GB.329/POL/7 Sección de Formulación de Políticas Segmento de Empresas Multinacionales POL Fecha: 6 de marzo de 2017

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008 Tercer punto del orden del día: Información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución) Informe III (Parte 1B), OIT, Ginebra, 2012, p. 157

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, [*Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil. Resultados y Tendencias 2012-2016*](#), Resumen ejecutivo, OIT, Ginebra 2017

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Eliminar el trabajo infantil 100 años de acción El largo camino hacia un mundo libre de trabajo infantil. La contribución de la OIT 1919-2019*, OIT, 2019

RAMOS QUINTANA M., *El trabajo de los menores (En torno al artículo 6)*, en *El Estatuto de los Trabajadores, veinte años después*, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Civitas, 2000, n. 100

RUANO ALBERTOS S., *El trabajo de los menores de edad: determinados aspectos de su tratamiento por la normativa internacional, comunitaria y nacional*, en *Tribuna Social, Revista del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social*, marzo-agosto 2008

ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo