

## Decriminalization of gambling in Spain

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2013  
Fecha de revisión: 24 de noviembre de 2013  
Fecha de aceptación: 09 de diciembre de 2013

*Miguel Pino Abad \*\**

### ABSTRACT

For centuries and until relatively recently, specifically to the entry into force of Act 8/1983 of 25 June, which were introduced some reforms in the Criminal Code, the practice of certain games were punished in Spain. It should be stressed that the discrepancies between supporters and detractors of maintaining or not the penalty of the game has been a constant in our country. The first believed that only the relentless weight of the criminal law would get away with this vice, which caused the ruin of countless families. The latter, however, appealed to the inefficiency that had always shown repressive laws and, therefore, argued that the best solution was to regulate the game and it ceased to be a proper subject of criminal law to be regulated exclusively by administrative rules. Between these two positions, our legislature has traditionally inclined by it, although on several occasions, unsuccessfully presented in Parliament on various bills proposing legalization, with the sterility of the criminal rules.

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: Delincuencia y represión jurídica en España: Teoría y praxis histórica de las figuras delictivas (II), con referencia DER2012-31098. Universidad de Córdoba. Período (2013-2015). Córdoba (España).

\*\* Doctor en Derecho. Profesor Titular de Universidad del Área de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Córdoba (España). Correo electrónico de contacto: miguel.pino@uco.es

# Despenalización de los juegos de azar en España\*

### Citar este artículo

Pino, A. M. (2014). Despenalización de los juegos de azar en España. *Revista Vía Iuris*, 2014 (Nº 16), pp. 11-33.

### RESUMEN

Durante siglos y hasta una fecha relativamente reciente, en concreto hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/1983 de 25 de junio, por la que se introdujeron algunas reformas en el Código Penal, la práctica de ciertos juegos estuvo castigada en España. Conviene subrayar que las discrepancias entre defensores y detractores de mantener o no la penalización del juego ha sido una constante en el país. Los primeros estimaban que solo con el implacable peso de la ley penal se conseguiría acabar con ese vicio, que provocaba la ruina de un sinnúmero de familias. Los segundos, por el contrario, apelaban a la ineficacia que siempre habían mostrado las leyes represoras y, por eso, defendían que la mejor solución pasaba por la reglamentación del juego y que dejase de ser una materia propia del Derecho Penal para ser objeto de regulación exclusiva por las normas administrativas. Entre esas dos posiciones, el legislador se ha inclinado tradicionalmente por aquella, pese a que, en diversas ocasiones, se presentaron infructuosamente en las Cortes diversos proyectos legislativos en los que se proponía su legalización, ante la esterilidad de las normas criminales.

### Palabras clave

Derecho, delito, penas, juegos, azar, España.

### Keywords

Law, crime, punishment, game, random, Spain.

## Legalização dos jogos de azar na Espanha

## Despenalización de los juegos de azar en España

*Miguel Pino Abad*

### RESUMO

Durante séculos, até há relativamente pouco tempo, ou seja, até a entrada em vigor da lei orgânica 8/1983 de 25 de junho, pelo qual algumas reformas no código penal introduziu a prática de certos jogos foi punido em Espanha. Ressalte-se que as discrepâncias entre partidários e detratores de não manter ou não a penalidade do jogo tem sido uma constante no país. O primeiro acreditava que apenas o peso implacável da lei penal iria fugir com este vício, o que causou a ruína de inúmeras famílias. Este último, no entanto, apelou para a ineficiência que sempre tinham sido as leis repressivas e, por isso, argumentou que a melhor solução era a regulamentação do jogo e deixou de ser um assunto adequado do direito penal a ser regulamentado exclusivamente por normas administrativas. Entre estas duas posições, o legislador tem tradicionalmente inclinado por aquela, embora em várias ocasiões, sem sucesso, se apresentaram em vários tribunais diversos projetos de legislação propostas de legalização, na esterilidade das normas penais.

### Palavras-chave

Direito, crime, punições, jogos, azar, Espanha.

### RESUMEN

Durante siglos y hasta una fecha relativamente reciente, en concreto hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/1983 de 25 de junio, por la que se introdujeron algunas reformas en el Código Penal, la práctica de ciertos juegos estuvo castigada en España. Conviene subrayar que las discrepancias entre defensores y detractores de mantener o no la penalización del juego ha sido una constante en el país. Los primeros estimaban que solo con el implacable peso de la ley penal se conseguiría acabar con ese vicio, que provocaba la ruina de un sinnúmero de familias. Los segundos, por el contrario, apelaban a la ineficacia que siempre habían mostrado las leyes represoras y, por eso, defendían que la mejor solución pasaba por la reglamentación del juego y que dejase de ser una materia propia del Derecho Penal para ser objeto de regulación exclusiva por las normas administrativas. Entre esas dos posiciones, el legislador se ha inclinado tradicionalmente por aquella, pese a que, en diversas ocasiones, se presentaron infructuosamente en las Cortes diversos proyectos legislativos en los que se proponía su legalización, ante la esterilidad de las normas criminales.

### Palabras clave

Derecho, delito, penas, juegos, azar, España.

## INTRODUCCIÓN

Es bien conocido que el juego ha venido acompañando al ser humano desde los más remotos tiempos como medio de distracción o divertimento con sus congéneres (Huizinga, 1972, p. 12; Echevarría de Rada, 1996, p. 19; Strosetzki, 1998, p. 322). En este sentido, quienes escribieron sobre esta materia a lo largo de la Edad Moderna, venían a coincidir en el hecho de que jugar no es perjudicial en sí mismo, siempre que se use de forma templada y en lugares y tiempos convenientes, como manera de recreación, con el que se busca aliviar los esfuerzos que cada uno realiza en su actividad diaria. Este principio, agregan, se aplica por igual a cualquier persona: hombres, mujeres, niños, jóvenes, ancianos, solteros, casados, oficiales, labradores, caballeros, seglares, clérigos y obispos, con tal de que cada uno utilice el juego que sea más acorde con sus circunstancias (Aviles, 1571, voz juego, fols. 229v-230r; Soto, 1573, libro IV, quaestio V, art. II; Alcocer, 1559, cap. I, pp. 3-4; Vives, 1987, diálogo 22, pp. 184 y 185).

No obstante lo anterior, una cosa es que el juego se inventara para recreación y alivio de los trabajos corporales y espirituales y que, ejercido moderadamente, sea bueno y otra bien distinta es que los sujetos usen de ciertos juegos para fines muy alejados de la mera distracción (Echevarría de Rada, 1996, p. 19). En estos casos, advierten los autores, se provocan graves ofensas a Dios porque se incumplen cada uno de sus mandamientos<sup>1</sup>. Así, los jugadores pecaban mortalmente<sup>2</sup>, por transgredir el primero, cuando recurrían a los astrólogos para que les dijese en qué horas debían jugar, al objeto de ganar y tener suerte; el segundo cuando blasfemaban, en su desesperación por lo que habían perdido, Dios, la Virgen y los Santos o

cuando juraban sin pensar si era verdad o mentira lo que decían; el tercero era incumplido por aquellos que no dedicaban los domingos y demás fiestas cristianas a participar en los actos religiosos propios de estas fechas y preferían continuar jugando; el cuarto porque, por culpa del juego, se generaban peleas entre padres e hijos y porque aquéllos dilapidaban su fortuna en perjuicio de su familia; el quinto por los homicidios o lesiones que se producían, amén de las injurias que se proferían; el sexto era vulnerado porque habitualmente los jugadores eran gente ociosa que malgastaba el tiempo durante todo el día y la noche; el séptimo porque se apostaba en el juego más cantidad de la legalmente permitida o se jugaba, mediante engaños, con menores de edad o con mujeres casadas y otras personas que no disponían libremente de aquello que arriesgaban; el octavo por las mentiras e infamias que continuamente se pronunciaban en las partidas; el noveno por la codicia de las mujeres ajenas y el décimo por la avaricia de los bienes de terceros (Alcocer, pp. 5-13).

Una de las primeras obras dignas de mención sobre este particular correspondió al cosmógrafo Pedro de Medina, quien sostuvo que el juego moderado y reglado no se debía condenar, pero el excesivo había de ser en cualquier lugar malo porque de este provenían muchos y graves perjuicios. Explica esta aseveración indicando que el tiempo no lo dedica el jugador a realizar obras santas de virtud; sus bienes solo los emplea en el juego y porque los jugadores son como los locos, ya que no sienten el mal que hacen. El jugador, además, se tiene por mal cristiano cuando no puede pagar lo que debe, ni restituye lo que por el juego gana. Todo ello sin olvidar las blasfemias, engaños y mentiras frecuentes durante la realización de determinados juegos (Medina, 1626, pp. 49-51).

El humanista Luis Vives persigue, por su parte, fines pedagógicos al indicar una serie de reglas recomendables frente al juego. También en él se encuentran perjuicios del juego como el malgasto de tiempo. Según su parecer, como el hombre había sido creado para acometer grandes cosas y no para bromas o pasatiempos, debería conceder al juego el tiempo imprescindible para poder recuperarse en cuerpo y alma del cansancio motivado por sus quehaceres habituales. Así, compara el juego con el sueño, comer o beber, que solo tienen sentido en la medida en que el cuerpo los necesita para recuperar fuerzas. La segunda regla se refiere a la correcta elección del compañero de juego, quien también debe buscar en la actividad lúdica una forma de recreación, por lo que

1 Conforme a lo ya recogido en Partidas VII, proemio, la práctica de ciertos juegos debía considerarse conducta delictiva porque en ese texto se definía como tal “los fechos contra los mandamientos de Dios e contra las buenas costumbres e contra los establecimientos de las leyes e de los fueros e derechos”. Circunstancia que los autores de siglos posteriores no hicieron sino confirmar.

2 En este punto, conviene recordar las palabras de Francisco Tomás y Valiente, quien en *El Derecho penal de la monarquía absoluta* (siglos XVI, XVII y XVIII), Madrid, 1992, p. 90, se refería a la idea de pecado como uno de los elementos integrantes de la noción del delito durante ese dilatado periodo y a la influencia de la doctrina de los moralistas sobre los juristas. Más adelante, en p. 221, sentenció que “delito y pecado eran realidades convergentes... En los casos en que la ley humana castiga acciones como la herejía, el adulterio o el incesto, tales delitos son graves y pueden pensarse severamente porque encierran una grave ofensa a Dios, es decir, porque son pecados mortales”. De lo dicho hasta aquí, parece evidente que en esa relación habría que insertar también la realización de ciertos juegos.

recomienda que no se juegue con personas desconocidas. Advierte que la apuesta debe ser lo suficientemente reducida como para que el juego no se convierta en tortura por el miedo ante la posible pérdida, ya que tiene únicamente sentido cuando alguien lo practica con calma y tranquilidad y no le altera los nervios cuando pierde. Concluye afirmando que el juego debería finalizar cuando se ha descansado y se está otra vez preparado para realizar los trabajos que cada uno tiene encomendados (Vives, p. 185).

Lo cierto es que, a pesar de estas recomendaciones, la pasión del juego impregnaba a cualquier individuo que se dejaba arrastrar sin apenas resistencia. Como se expondrá con más detalle en las siguientes líneas, las prohibiciones legales no consiguieron acabar con este vicio, pese a su innegable severidad. Prueba irrefutable de lo que se dice se encuentra en las palabras de un autor del siglo XVIII, quien aún advertía, como habían hecho sus predecesores del XVI, que los jugadores pecaban mortalmente.

Su encendido reproche se extendía a un elenco ciertamente amplio de sujetos entre los que destacaban los eclesiásticos, que por el juego se olvidaban de sus obligaciones con Dios y de aspirar a la perfección de su vida sacerdotal; los nobles y gente de mediana clase, que, movidos por la actividad lúdica, no daban buen ejemplo a sus hijos y no podían pagar lo que perdían; los alumnos de las universidades que faltaban a su obligación de estudiar y malograban el tiempo, induciendo a sus compañeros o amigos a lo mismo; los jóvenes que jugaban contra la voluntad de sus padres; los jueces, alcaldes, corregidores, abogados, procuradores y escribanos, que por dedicarse al juego no empleaban el esfuerzo necesario para expedir con acierto las cosas de su oficio; los médicos y cirujanos, que por darse al juego desmedidamente no curaban bien y asistían diligentemente a los enfermos; los maridos que jugaban la dote, joyas y alhajas propias de sus mujeres o los bienes gananciales en grave perjuicio de la esposa e hijos; las casadas que jugaban cantidades superiores a la decencia de su estado; los hijos de familia que apostaban el dinero que habían hurtado a sus propios padres; los oficiales y jornaleros que malgastaban el jornal con el cual debían mantener a sus mujeres e hijos; los depositarios, administradores, agentes, tesoreros, esclavos, criados y cuantos arriesgaban lo ajeno. Finalizó esta larga relación de individuos acreedores a la más enérgica repulsa por culpa del juego con quienes inducían a otros a dejarse también arrastrar por el vicio, así

como los que ganaban con el empleo de trampas y fraudes (Calatayud, 1761, pp. 149-170).

En el mismo siglo XVIII, el catedrático de Filosofía Pedro Miravete (1756) recordaba, con parecidos términos a los manejados por los autores anteriormente citados, que el juego “no enseña a vestir, sino a desnudar; no a atesorar oro, sino pobreza y mendiguez; es arte de estafar, pues da algo y al cabo del tiempo lo quita todo; quita amigos, roba las intenciones rectas, oscurece la razón” (p. 4). Tan solo se podía entender como lícito el juego cuando se utiliza como forma de conseguir el descanso corporal y recreo del ánimo, por ello “si alguno fuese tan desordenado en el juego que gastase muchas horas en él sería reprehensible”. Además del moderado uso del tiempo, se debía controlar la cantidad que se exponía a perder porque “es un vicio que lleva a la intranquilidad de las familias, envilece los pueblos y destruye el orden moral, tan necesario. Casi siempre, los jugadores no buscan el recreo y la diversión, sino quitar las riquezas a otro” (pp. 4, 8, 9 y 11).

En la siguiente centuria se seguía insistiendo en los terribles perjuicios que acarrea la práctica de la mayoría de los juegos. Así se decía que por su culpa se perturba la sociedad conyugal y se impide la correcta educación de los hijos porque las discusiones entre marido y esposa son permanentes; se trastorna el orden físico del hombre por las continuas traspasadas que hacen los jugadores. Les priva de la opinión pública y les convierte en ineptos para el desempeño de los cargos públicos (Anónimo, 1807, p. 59 y ss.; P.D.M.M., 1841, p. 7 y ss.).

A los indicados autores, se sumó un relevante elenco de juristas que también se encargaron de subrayar los peligros que entrañaba el juego. Con suma claridad, Joaquín Francisco Pacheco (1848) decía que “el juego es el semillero de infinitos males. En su abismo se desvanecen como el humo las fortunas, la moralidad, el amor al trabajo. No hay mal, no hay crimen que no nazca espontánea y brevemente de su costumbre” (tomo II, p. 387, nº 1).

No menos pesimista se mostraba Joaquín Escriche (1869), quien escribía al respecto que “si los jugadores no buscan en el juego el recreo y descanso de su espíritu fatigado, ni el recobrar la salud perdida por la pereza, la enfermedad, sino que sólo tratan de despojarse mutuamente de sus bienes, como dos duelistas procuran recíprocamente quitarse la vida, los juegos,

entonces, cualesquiera que sean, se oponen al Derecho natural, a las buenas costumbres y a los principios de la sociedad civil, la cual ha establecido y sancionado los contratos para que los hombres se hagan mutuos servicios y no para que se arruinen” (p. 966).

Un autor contemporáneo, Ramón Sánchez de Ocaña (1893), quien fuera secretario de la Comisión General de Codificación, decía del juego que “es capaz de absolver todas las facultades del hombre, atrofiar todos sus sentidos, reemplazar todas sus nobles esperanzas, todos sus vastos proyectos, por la idea de tener una corazonada, de acertar una carta o número, de hacer saltar la banca... hasta tal extremo, que el jugador, cuando llega al último grado de su pasión, no piensa ni siente más que dentro del estrecho círculo de unos cuantos números o trozos de cartón”(p. 7).

Esa nefasta visión doctrinal sobre el juego encontró su correspondiente reflejo en numerosas disposiciones, donde el legislador quiso enfatizar, con indudable resignación, todos los males que conllevaba la práctica de gran parte de los comportamientos lúdicos. A modo de ejemplo de lo que se dice, puede traerse a colación lo consignado en una Real Orden de mediados del siglo XIX donde se mandaba la contundente persecución y castigo de las partidas de juego porque “entre los elementos de corrupción que más desastrosas consecuencias producen en el seno de la sociedad, ninguno tan trascendente y de resultados tan funestos como el de los juegos de suerte, envite o azar, porque no sólo afectan a la fortuna y comprometen la paz y la dicha en las familias, sino que relajan las costumbres, pervierten y extravían los más notables instintos y son el foco inmundo de donde salen gran parte de los odios y crímenes” (Real orden de 25 de mayo de 1853 por la que se dispone que se persigan y castiguen las partidas de juegos).

Con similares términos, en una circular del Tribunal Supremo se definía al juego “como una de las pasiones más vivas del hombre y de influjo más pernicioso en las costumbres, origen de muchos y graves delitos contra las personas y la propiedad. Aparte de que este vicio, tenaz como ninguno, relaja los hábitos de la vida laboriosa y tranquila y precipita en la miseria a innumerables familias, que sólo en el trabajo libran sus medios de existencia, lanza a los maltratados por la fortuna en el camino de la desesperación y por esta pendiente resbaladiza es fácil deslizarse y llegar hasta el crimen” (Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1888, dando instrucciones a los

funcionarios del Ministerio Fiscal para la persecución de los delitos de juego).

A pesar de ello, se debe indicar que no solo han existido detractores del juego. Se ha dicho que tenía que reconocerse el derecho esencial del jugador a apostar parte de su patrimonio, siempre que no perjudicase los intereses de terceros. Si en el juego no intervenía dolo o fraude u otra causa ilícita no debía haber inconveniente para que dos o más personas, con perfecta capacidad y libre disposición de su patrimonio, celebrasen el contrato de juego (Viada, 1890, pp. 519-520).

En definitiva, se trata de un asunto donde está la permanente contradicción entre el derecho que asiste al individuo a jugar y una serie de elementos sociales, morales y económicos que se oponen al mismo. Como se expondrá más adelante, históricamente ha prevalecido el primero sobre los segundos, lo que demuestra el evidente fracaso de todas las leyes penales que solo han buscado reprimir el juego, sin percatarse de que se trata de algo consustancial a la propia naturaleza humana y, por tanto, de imposible erradicación (Gutiérrez, 1806, tomo III, p. 212; García Romero de Tejada, 1902, p. 281).

Conscientes de esta realidad, algunos, incluso, han dudado de que este fuera un campo donde pudiese intervenir el Derecho Penal. Es el caso de Groizard (1891), quien, en sus comentarios al Código Penal de 1870, afirmaba que “todo esto es más propio de las autoridades administrativas que de las leyes represivas... Ni dolo, ni daño mediato ni inmediato ofrece el análisis científico de los actos constitutivos de los juegos de suerte o azar... No tiene fácil justificación el hacer de los juegos de suerte y azar un orden de delitos” (tomo IV, p. 57).

## METODOLOGÍA

Para conocer el desenvolvimiento del fenómeno social del juego en España a lo largo de las dos últimas centurias, ha sido especialmente significativa la consulta de unos cuarenta periódicos que, por entonces, vieron la luz en diversas partes del territorio nacional. Merced a la existencia de hemerotecas digitales, como la del Ministerio de Cultura o la de la Biblioteca Nacional, he podido conocer de primera mano que la prensa no sólo cumplió con su labor estrictamente informativa de dar cuenta de la detención, casi diaria, de jugadores y de las penas que se les impusieron, sino también como fue el marco escogido por defen-

sores y detractores de mantener o no la penalización del juego. Ese encendido debate social encontró su correspondiente réplica en las Cortes. Los diputados y senadores se enzarzaban en interminables discusiones acerca de por donde debía encarrilarse este espinoso asunto. La ausencia de una posición unánime al respecto explica que el legislador se mantuviera dispuesto a seguir apostando por la criminalización de los juegos de azar, pese a que, en diversas ocasiones, se presentaron proyectos en que se proponía su legalización, según reza en los Diarios de Sesiones que han sido manejados. Como dijimos anteriormente, ésta tuvo que esperar hasta hace tan sólo unas cuantas décadas, lo que hoy en día se mantiene. A todo ello debe agregarse la enriquecedora doctrina penal española del momento, cuyas obras han sido de indiscutible utilidad para percibir la repercusión real de las sucesivas reformas normativas.

## DISCUSIÓN Y RESULTADO

### Tipos de juego

De lo dicho hasta aquí se infiere que no todos los juegos merecen el mismo reproche porque solo unos cuantos causan los tan temidos perjuicios sociales o económicos indicados. Así lo dejaron expuesto los mismos autores que tan duras críticas vertieron contra los jugadores. De forma generalizada se diferenciaron tres clases de juegos:

- Los devotos y santos, usados en fiestas cristianas, como Navidad, día de los inocentes y en otras en que se solían representar algunas historias de las Sagradas Escrituras.
- Aquellos en los cuales se representaban cosas deshonestas y provocativas de lujuria.
- Los que se hacían para tomar un poco de pasatiempo y, a veces, para ejercitar las fuerzas. Este grupo se subdividía también en otras tres categorías: a) De los juegos cuyo resultado dependía, en gran medida, de la habilidad o destreza de los participantes, como los juegos de pelota, bolos, argolla, ballesta, ajedrez, cañas, correr, luchar, saltar, tirar una lanza o dardo y todos los semejantes; b) Aquellos que dependían sólo del azar, como los juegos de los dados; c) Los llamados mixtos porque parte estaban condicionados a la ventura y parte en saberlos jugar, entre ellos los juegos de las tablas y los naipes (Alcocer, cap. V, pp. 26-28; Enríquez 1669, cuestión XIX, nº 53-56, pp. 137-139).

Desde el punto de vista jurídico ha sido tradicional la distinción entre juegos lícitos e ilícitos, con la matización de que en aquéllos no se podía apostar más de una cierta cantidad diaria y que estaban prohibidos practicarlos a ciertas personas por su dignidad. Para los ilícitos, identificados con los juegos de mero azar, la prohibición era absoluta porque a todos estaba impedida su práctica, hasta el extremo de que quienes la vulneraban no solo debían recibir la pena tipificada en las normas, sino también quedaban sujetos a culpa venial o mortal, dependiendo de la voluntad del legislador (Luque Faxardo, 1603, fols. 283 v – 285 r).

En lo que atañe a los juegos de destreza o habilidad, se ha sostenido que para que se desarrollase con absoluta licitud hacía falta que ninguno de los jugadores utilizase maniobras fraudulentas; que el consentimiento de todos los participantes fuese libre y perfecto, que tuvieran derecho para disponer por sí mismos de la cantidad o cosa que arriesgaban y que existiera igualdad de condiciones. El incumplimiento de alguno de estos requisitos provocaba que un juego inicialmente lícito se tornase en ilícito y, por tanto, perseguible jurídicamente.

Así, por ejemplo, se debía tener presente que las esposas no podían arriesgar los bienes propios del marido o los bienes dotales y gananciales porque sobre ellos tenía el esposo el dominio o la administración. Igualmente, el que los ganaba tenía obligación de devolverlos por haber recibido algo de quien no tenía derecho a disponer sobre aquello que arriesgó en el juego. Otra cosa sería si el marido tácita o expresamente le permitiera semejantes recreos, ya que, en ese caso, se presumía que solo intentaba prohibirle que apostase elevadas cantidades, pero no moderadas para la mera diversión. Respecto a los bienes parafernales, adquiridos por la mujer mediante herencia, legado, donación, podían jugarse sin dependencia de la voluntad de su marido.

Por su parte, para los hijos de familia, constituidos todavía bajo patria potestad, podían presentarse cinco clases de bienes: los castrenses, los cuasi castrenses, adventicios, profectivos y los propios del padre. En los adventicios, que le vinieron al hijo por herencia o como resultado de su trabajo y en los profectivos, que conseguía de lo que el padre discrecionalmente le entregaba, tenía el progenitor en unos casos la propiedad y en otros solo administración. De forma que, podía el hijo tomar una pequeña cantidad para el pasatiempo, pero nunca elevadas sumas, sin que

incurriese en pecado mortal. Completamente distinta era la situación de los bienes castrenses y cuasi castrenses, ya que sobre todos ellos tenían los hijos el dominio y la administración por lo que podían arriesgarlos libremente en el juego.

Otra clase de sujetos, que por falta de dominio y administración no podían arriesgar bienes en los juegos eran los religiosos, por lo que ni expresa ni tácitamente podían tener licencia de su prelado para expender los bienes de la comunidad o de su peculio particular en juegos. De modo que solo estaría permitido jugar al clérigo que lo hiciese por recreo y sin que cruzase dinero (Miravete, pp. 23-26).

### Proyecto de ley sobre reglamentación del juego de 1912

Centrándose en el objeto de estudio, en las presentes líneas se ha de indicar que el proceso para la despenalización de los juegos de azar en España se principió el 20 de junio de 1912, cuando el Ministro de Gracia y Justicia presentó en las Cortes un proyecto de ley para reglamentar los juegos de suerte, envite o azar. Comenzaba su preámbulo con el reconocimiento de que la aplicación de los artículos 358 y 594 del Código Penal, vigente por entonces había producido constantemente dificultades y dudas, tanto en los jueces como en la doctrina. Partiendo de la experiencia acumulada en la Administración pública y en el quehacer diario de los Tribunales de justicia, llevó para su deliberación una nueva redacción de los citados artículos en los siguientes términos:

Art. 358. Los banqueros y dueños de las casas de juego de suerte, envite o azar no autorizadas legalmente serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de 250 a 2.500 pesetas y, en caso de reincidencia, con las de arresto mayor en su grado máximo a prisión correccional en el mínimo y doble multa. Los jugadores que concurriesen a las casas referidas, con las de arresto mayor en su grado mínimo y multa de 125 a 1.250 pesetas.

Art. 594. Los que en sitios o establecimientos públicos promovieren o tomaren parte en cualquier clase de juego de azar que no fueren de puro pasatiempo y recreo, o no estuvieren debidamente autorizados, incurrirán en la multa de cinco a 25 pesetas.

La autorización a que se referían los artículos anteriores solo podía concederse por el Ministerio de la Gobernación a las Sociedades de recreo de carácter

privado, balnearios y casinos establecidos legalmente y que llevaran al menos dos años de funcionamiento, previos los pertinentes informes que se consideraran necesarios. Los establecimientos autorizados estaban obligados a pagar, en concepto de impuesto, el 25% del producto total que se recaudase, aplicándose un 15% al Tesoro público y el 10% restante a la beneficencia municipal (Apéndice 1º al nº 143 del Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de junio de 1912).

A renglón seguido, se nombró una comisión encargada de redactar un dictamen sobre ese proyecto. A tal fin, se abrió un plazo para que quien lo estimase oportuno remitiera los escritos convenientes. Particular mención se debe hacer al de Crespo de Lara, pues, no en vano, conocía perfectamente esta problemática al haber sido gobernador en varias provincias españolas. Mostró su más rotunda oposición a la reglamentación de los juegos, apoyándose en las palabras que contra los mismos vertieron ilustres personajes como algunos de los anteriores ministros de Gracia y Justicia, fiscales del Tribunal Supremo o ministros de la Gobernación, cuyas opiniones le parecían más convincentes que el ambiguo preámbulo del proyecto presentado por el Gobierno, que proponía la “peligrosa” tolerancia de los juegos ilícitos, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones.

Ante la afirmación del ministro de Gracia y Justicia de que la aplicación de los arts. 358 y 594 del Código Penal habían producido constantemente dificultades y dudas, respondió que ello no había dependido ni de la oscuridad de lo legislado, ni de las contradicciones en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino de la idiosincrasia de algunos gobernantes, quienes, con sus opiniones y actitudes, se encargaron de sembrar permanentes trabas sobre esta materia.

Según su parecer, si el proyecto llegaba a cristalizar en ley, no se lograría despejar la multitud de incógnitas que acechaban a la doctrina y la variedad de criterios interpretativos.

En cuanto al impuesto del veinticinco por ciento del producto total que se recaudase, que el Gobierno propuso obtener de los establecimientos en que se autorizase los juegos de suerte, envite o azar, advirtió que la recaudación habría de ser en España insignificante y de difícil cobranza, a menos que se organizase un complejo servicio para percibirla y que se ejerciese funciones fiscalizadoras, lo cual mermaría y casi absorbería la cuantía total ingresada.

Concluyó su informe proponiendo que, para conseguir la completa extirpación de los juegos ilícitos, se ordenase la incapacitación para la administración de sus bienes, por pródiga, a toda persona que fuera sorprendida por la autoridad cometiendo el delito de juegos prohibidos. Y si fuese, además, funcionario público, se le tenía que imponer la privación del cargo o destino que desempeñara, si en este manejaba fondos del Estado, de la provincia o del municipio, incapacitándole para el manejo de estos perpetuamente (Crespo de Lara, pp. 111-119).

En realidad no fue la primera ocasión en que Crespo de Lara dio muestras de su abierta oposición a la reglamentación de los juegos de azar. Ha de recordarse que cuando ostentó el cargo de gobernador civil de La Coruña publicó una importante circular sobre este particular. En ella, reivindicó la más estrecha colaboración de los fiscales, jueces, Guardia Civil, alcaldes e, incluso, clero para acabar con el juego porque ello se traduciría en una sustancial disminución de otros delitos como robos, estafas y homicidios que encontraban su origen en aquéllos. Además, ordenó que en los cinco primeros días de cada mes, los alcaldes tuvieran que dar parte sobre las medidas que habían adoptado contra los infractores (López Centeno, 1908, p. 398).

La senda trazada por Crespo de Lara fue secundada por otros autores que también expusieron los inconvenientes que encerraba el proyecto de ley para la reglamentación de los juegos de azar. Así, se apuntaba que en él no se determinaba en modo alguno qué se entendía por juego lícito e ilícito y, por tanto, la concreción de la licitud de cualquier juego seguía estando encomendada a la exclusiva discreción del Ministerio de la Gobernación, lo que entrañaba un indiscutible riesgo, pues eso debía estar fijado previamente en una ley.

Además, a él competía establecer la duración del plazo por el que se concedía la autorización para jugar y la fijación de la cantidad con que habían de contribuir los casinos a la beneficencia, lo que generaría un irremediable tráfico de influencias.

Frente al proyecto del Gobierno, se propuso lo siguiente:

Se debían considerar prohibidos todos los juegos de suerte, envite y azar, excepto el bacará, el siete y medio y los llamados pequeños recreos de salón, así

como los declarados similares a estos por la Dirección General de Seguridad, siempre que el funcionamiento de tales juegos tuviese lugar con arreglo a las condiciones del reglamento que dictase la autoridad gubernativa.

En relación al art. 594 del Código Penal, se estimó necesario que se agregase que:

A fin de determinar los sitios y establecimientos que hayan de tener el carácter de públicos y los que hayan de tener el carácter de privados, se procederá por el ministro de la Gobernación a clasificar dichos círculos, incluyendo en la primera categoría los círculos o casinos abiertos y en la segunda los cerrados. Se considerarán como círculos o casinos abiertos todos los que sean propiedad de una corporación, empresa o particular, con ánimo de lucro o beneficio. Se considerarán como círculos cerrados, aquellos en los que el haber social sea propiedad de todos los socios; que sólo a éstos se permita la entrada en los locales de la sociedad; que se exija previa presentación de los socios y un plazo de admisión no inferior a quince días, siendo necesario un juicio de votación para su ingreso como tales socios. Tanto en los círculos abiertos como en los cerrados, sólo se permitirá el funcionamiento de aquellos juegos que no estén prohibidos, y esto siempre que en dicho funcionamiento se den las condiciones exigidas por el reglamento (Barajas, 1916, pp. 64-69).

No menos contundente se mostró el penalista Valdés Rubio (1912), quien advertía que en el proyecto de ley había algo muy grave como era la reglamentación o autorización de los juegos ilícitos. Con términos ciertamente alarmistas llegó a afirmar que:

Con dicho proyecto se pretende dividir las familias, sembrar en ellas la cizaña de la discordia entre marido y mujer y entre padres e hijos. Si fuese aprobado el proyecto de ley que motiva este informe, los llamados círculos de recreo matarían al hogar doméstico y las familias se disolverían por el desamor, por la miseria y por el odio... Una vez declarada por la ley humana la licitud de los juegos de azar, el resultado sería el desenfreno de las pasiones innobles para saciar la sed de emociones, el ansia de placeres y, por consiguiente, se estimarían lícitos todos los procedimientos para lograr medios económicos con que satisfacer los más viles apetitos, empleando juegos de azar, menos molestos que el estudio y el trabajo en sus múltiples formas (pp. 5 y 6).

Frente a la reglamentación de los juegos de azar abogaba por el endurecimiento de las leyes penales prohibitivas, acompañadas del fomento de la práctica de ejercicios físicos de agilidad, fortaleza y destreza, ya que “si éstos aumentan, los juegos ilícitos decrecen” (Valdés Rubio, p. 38).

Tras recabar estos informes, la Comisión redactó su dictamen que presentó el 3 de julio en el Congreso. En el mismo, se propuso lo siguiente:

Art. 1º. Los artículos 358 y 594 del Código Penal vigente quedarán así redactados:

Art. 358: los banqueros y dueños de casas de juegos de suerte, envite o azar no autorizados legalmente serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de 250 a 2.500 pesetas y, en caso de reincidencia, con las de arresto mayor en su grado máximo a prisión correccional en el mínimo y doble multa.

Los jugadores que concurriesen a las casas referidas, con las de arresto mayor en su grado mínimo y multa de 125 a 1.250 pesetas.

Art. 594. Los que en sitios o establecimientos públicos promovieren o tomaren parte en cualquiera clase de juego de azar que no fueren de puro pasatiempo y recreo o no estuvieren debidamente autorizados, incurrirán en la multa de 5 a 25 pesetas”.

Art. 2º. A los efectos del art. 594 del Código Penal reformado y a fin de determinar los sitios y establecimientos que hayan de tener el carácter de públicos y los que hayan de tener el carácter de privados, se procederá por el Ministerio de Gobernación a clasificar los círculos de recreo, incluyendo en la primera categoría los círculos o casinos abiertos y en la segunda los cerrados.

Se considerarán, desde luego, como círculos o casinos abiertos todos aquellos que sean propiedad de una corporación, empresa o particular, con ánimo de lucro o beneficio.

Para poder ser clasificados como círculos cerrados se necesitará, además, que el haber social sea propiedad exclusiva de los socios, que sólo a éstos esté permitida la entrada en los locales y que, para serlo, se exija la previa presentación, un plazo de admisión

no inferior a quince días y un juicio de votación en el que puedan tomar parte todos los socios.

Art. 3º. La competencia para otorgar a los círculos abiertos la autorización a que se refiere el art. 358 del Código Penal reformado será del Ministerio de la Gobernación.

Este en cada caso y previos informes necesarios, establecerá el plazo de la autorización, la cantidad con que hayan de contribuir a la beneficencia general y local; designará las personas que hayan de formar las Juntas que hagan la distribución de esos fondos y todas las demás garantías que en cada caso hayan de exigirse.

Art. 4º. Los Ministros de Gracia y Justicia y Gobernación dictarán inmediatamente las disposiciones necesarias para el cumplimiento de esta ley”.

Conviene subrayar que en el dictamen presentado en el Congreso se pretendió diferenciar los juegos lícitos de los inmorales. En él se decía que cuando en el jugador existía el propósito de recrearse, de distraerse o de hallar esparcimiento del ánimo, el juego había de ser considerado lícito y las personas que a él se dedicaban no dejaban de ser honestas, trabajadoras y virtuosas. Por el contrario, si la intención prioritaria fue el lucro, el juego era por sí mismo ilícito, con el agravante de que, en muchas ocasiones, se incurría en una estafa.

Finalmente, el proyecto de reglamentación no prosperó por los duros enfrentamientos suscitados entre los diputados durante su debate. De hecho, algunos denunciaron que era habitual que en ciudades tan importantes como Barcelona o Madrid existían lugares perfectamente conocidos por todos donde se dilapidaban fortunas a diario y que la reglamentación del juego tan solo provocaría un empeoramiento del asunto.

En suma, el proyecto quedó en el olvido y tan únicamente se repitió la consabida frase que los gobernadores adoptasen todas las medidas necesarias para prohibir el juego en sus respectivas provincias. Medidas que, una vez más, se caracterizaron por su más absoluta ineficacia. Ante tan oscuro panorama se organizaron concentraciones públicas, como la que tuvo lugar en Jaén el 12 de enero de 1913 para protestar por la negligencia de los agentes de la Policía gubernativa y judicial en la persecución y corrección de este delito. Se instaba al Gobierno a que reaccionara inmediatamente y, en su defecto, se

tenía previsto celebrar una manifestación para exigir a las autoridades el estricto cumplimiento de sus obligaciones (El País. Diario republicano, año XXVII, Nº 9333 de 18 de enero de 1913, p. 4).

Las protestas ciudadanas estaban más que justificadas. Basta señalar que ese mismo año se produjo uno de los crímenes, directamente vinculados con el juego, que conmovió a toda España. En el mes de abril, el hijo de un supuesto Rodrigo García Jalón denunció la desaparición de su padre, quien días atrás había ganado una ficha de juego por valor de 5.000 pesetas en el Círculo de Bellas Artes de Madrid. Poco después, compareció en ese lugar una joven con una ficha por el mismo importe con la intención de cobrar su valor. Los dirigentes del establecimiento se negaron a pagarle ante la desconfianza que despertó y ordenaron a uno de los botones que le persiguiese hasta que se adentró en una casa de la calle del Conde de Aranda. La joven, de nombre María Luisa Sánchez, era hija de Manuel Sánchez López, jefe de ordenanzas de la Escuela Superior de Guerra, conocido por sus asiduas peleas relacionadas con el juego.

El desaparecido era un conocido empresario teatral y de negocios de juego en Toledo, Cartagena y Granada. Desde hacía unos seis meses conocía al capitán Sánchez, cuando coincidieron en el Círculo Militar. La tarde del 24 de abril, García Jalón se presentó en el domicilio de Manuel Sánchez López con cien pesetas y la referida ficha de 5.000 pesetas para jugar al monte.

Tras finalizar el juego, María Luisa Sánchez consiguió retener a García Jalón, mientras se marchaban el resto de jugadores. Ya a solas, el empresario fue asesinado y su cadáver descuartizado. Parte de sus restos fueron tirados a las alcantarillas y parte emparedados, lo que nos demuestra hasta que extremo estaban dispuestos a llegar algunos jugadores para apropiarse del dinero de sus rivales. Sin ánimo de extendernos más sobre otros detalles, hemos de indicar que este caso finalizó con el fusilamiento de Manuel Sánchez ese mismo año, sin que sepamos que suerte corrió su propia hija (Solana, pp. 120-124).

Esas reivindicaciones callejeras no tardaron en trasladarse a las Cortes por enésima ocasión. A principios de junio de 1914, el senador Romero solicitó que se reglamentase el juego o, si no era así, que se prohibiese con contundencia en todas partes y que dejaran de existir privilegios para determinados círculos. Reivindicación nada novedosa, porque se sabe

que ya se había formulado en tiempos anteriores por otros representantes ciudadanos.

Por su parte, el senador Rengifo recordó que bastaba que el Gobierno hiciese suyo el proyecto de reglamentación del juego que se presentó en tiempos de Canalejas, si por ahí pasaba la mejor solución a este espinoso asunto.

A ambos respondió el ministro de Instrucción Pública indicándoles que el Gobierno no había tomado ningún acuerdo sobre este particular por lo que, de momento, el juego tenía naturaleza delictiva y como tal debía perseguirse y castigarse (La Vanguardia de 10 de junio de 1914, p. 10).

En la sesión celebrada en el Congreso el día 23 de ese mismo mes y año, Sánchez Marco, diputado por Pamplona, formuló un ruego al Ministro de la Gobernación sobre los juegos prohibidos. Recordó que en repetidas ocasiones se había solicitado al Ministro, desde los bancos de la extrema izquierda, que fuesen perseguidos los juegos prohibidos. Teniendo en consideración la adscripción de los solicitantes, había que entender que lo hacían en nombre de las clases populares. El interviniente apostilló que no solo desde los bancos de los diputados de ideología más progresista debían partir esas excitaciones, sino que también desde los demás, para poner fin a los desórdenes sociales, tanto en las clases bajas como en las altas de la sociedad y para que el vicio no se extendiera a los más necesitados hacía falta condenarlo públicamente y perseguirlo con rigor.

Agregó que especialmente era necesaria la represión del juego entre los más modestos porque estaban más expuestos a la seducción y el engaño, con mayor estrago para sus familias. Continuó su intervención recordando que la prevención y represión del delito de juegos prohibidos correspondía, en primer término, a los agentes que actuaban en nombre del Ministerio de la Gobernación y después a las autoridades judiciales. Por esa razón, hizo hincapié en su ruego dirigido al Ministro para que empezara por reprimir e impedir los juegos prohibidos en las clases pudientes, en su condición de directoras de la sociedad, porque cuando se abusaba del juego en ellas y se le consideraba como cosa corriente, admitida por la generalidad, era evidente que entre las clases inferiores se afianzaría también el vicio.

Tras recordar que en el Gran Casino de San Sebastián era habitual que se jugase durante los veranos

anteriores, preguntó al Ministro si en el presente iba a suceder lo mismo, al mantenerse vigente el llamado “pacto de tolerancia”, convenido con la autoridad, por el cual no solo se permitía lo que se prohibía en el resto de España, sino que se exigía y obtenía un exclusivo favor de las autoridades para jugar a todo juego con monopolios, a pesar de las reclamaciones de los demás centros de San Sebastián.

El ministro de la Gobernación, Sánchez Guerra, respondió al diputado indicándole que hacía un mes había dictado una circular a los gobernadores, donde reiteraba las instrucciones a ellos comunicadas desde que tomaron posesión de sus cargos. En dicha circular, se decía que no debían consentir en modo alguno juegos ilícitos en sus respectivas provincias y les encargaba que adoptasen cuantas medidas fueran necesarias para hacer cumplir a sus subordinados estas prevenciones, poniéndose de acuerdo con el fiscal de la Audiencia y reclamando el auxilio de las autoridades judiciales y el concurso de la Guardia Civil para poner fin al vicio del juego. El Ministro se felicitó porque los informes emitidos por los gobernadores fueron muy satisfactorios, como quedó confirmado en las gestiones encomendadas por él mismo.

En lo atinente al llamado “pacto de tolerancia” en San Sebastián, manifestó que la experiencia había demostrado que era muy beneficioso para la beneficencia y para mejoras de la población (Solana, p. 64).

Para ese verano, no se atrevió a dar un pronóstico sobre lo que iba a suceder en esa ciudad ni en el resto de España. Únicamente se comprometió a garantizar el cumplimiento de la circular. De nuevo hizo uso de la palabra el diputado Sánchez Marco quien replicó al ministro diciéndole que le parecía muy bien lo que se recogía en la circular y en los informes de los gobernadores, pero no era suficiente. A pesar de todo, se seguía jugando en muchos lugares de España, por estar tan extendido socialmente que era muy difícil de combatir.

Le dijo que había una señal clara para comprobar si la circular era suficiente o no. Concretamente, aludió a que hacía poco menos de un año, cuando dictó una circular el anterior Ministro, Alba, prohibiendo el juego, los periódicos dieron cuenta de las reuniones de los dueños de los recreos con el Ministro por afectarles directamente la replicación de la circular. Por el contrario, en ese momento y a pesar de la circular y de los informes de los gobernadores, no había protestas de los dueños de los establecimientos, por lo que

podía inferirse que se seguía jugando con normalidad en España.

En cuanto a San Sebastián, discrepaba que pudiera reportar beneficios a la población. El juego lo habían extendido empresas extranjeras y gentes interesadas en su comercio ilícito. Pero los vecinos opinaban todo lo contrario porque sabían que el dinero que se perdía en los juegos prohibidos no se destinaba al comercio honrado y que, además, se había provocado la ruina de muchas familias. Por consiguiente, no era la mayoría de la población de San Sebastián la que pedía la tolerancia, sino los explotadores del vicio.

Por tanto, reiteró su pregunta de cuál era el criterio con que el Gobierno aplicaría las normas penales a cada uno de los casos que se plantearan.

El Ministro le respondió que no había más criterio que el cumplimiento de la ley, aunque reconoció que en esta cuestión, como en tantas otras, existían grandes dificultades para cumplir las leyes cuando pugnan con las costumbres.

El diputado Sánchez Marco concluyó su intervención expresando que si el juego estaba generalizado era porque el Gobierno lo había permitido. Volvió a pedir que se prohibiese porque “fácilmente podía hacerse”, aunque sin aclarar de qué forma. Petición que formulaba, en nombre de las clases más humildes de la sociedad porque eran las que necesitaban más amparo del Gobierno. Era necesario que se reprimiera el juego en los casinos para que después se hiciera en las tabernas por los agentes del orden (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Legislatura de 1914, tomo V, nº 58, pp. 1550-1553).

En resumidas cuentas, lo que realmente se estaba reivindicando desde los bancos de la oposición era que se acentuase la política de represión del juego, porque según los datos facilitados en una estadística por la Dirección de Penales, los juegos prohibidos aparecían como el delito más frecuente en España durante esos años de principios del siglo XX (La Vanguardia de 8 de marzo de 1914, p. 12).

### Proyecto de ley sobre reglamentación del juego de 1916

Aunque el proyecto de 1912 no prosperó, sí que permitió allanar el terreno a otras propuestas que se formularon durante los siguientes años. Especialmente interesante fue la redactada en 1916. En ella se

partía de la incontestable premisa de que el juego era una costumbre tan arraigada que era imposible su absoluta y total extirpación, por lo que la única forma de aminorar sus males pasaba por su reglamentación.

El autor de esta propuesta se lamentaba de que la reglamentación no hubiese sido ya aprobada en el Parlamento, quizá por el temor de los diputados a ser acusados de transigir con el vicio o de convertirse en encubridores de quienes lo explotaban (Barajas, pp. 19 y 20).

La reglamentación del juego de azar conllevaría un elenco ciertamente extenso de ventajas, que se señalan:

- Se devolvería el prestigio perdido a las autoridades gubernativas y judiciales, sin que, en ningún caso, se les pudiera acusar de encubrimiento en la comisión de un delito.
- Se mostraría a los ciudadanos que las leyes, mientras no estén derogadas, se cumplen en todos sus extremos.
- Se encauzaría este vicio social.
- Se garantizaría el dinero del jugador, poniéndolo a cubierto de toda clase de estafas, trampas, ventajas y robos.
- Se obtendría un ingreso importante para las arcas públicas que, bien administrado, serviría para aliviar el problema de la mendicidad.
- Se lograría un provecho para el mejoramiento de las ciudades y pueblos.
- Se eliminarían para siempre unos cuantos juegos que sólo se practicaban en España.
- Se tendría un mayor control sobre todas las personas que en la explotación de los juegos declarados lícitos interviniesen, sometiéndolas a la vigilancia y registro de la Policía.
- Se fomentaría el turismo.

Este autor recomendaba al Estado que tuviese presente estos factores para otorgar licitud o no a los juegos de azar: a) Determinar qué juegos representaban afán de lucro inmoderado y cuáles eran simples y honestos pasatiempos o distracciones; b) La calidad social o económica del jugador; y c) El local donde el juego tuviese lugar, para que pudiera servir de indicio a fin de conocer la referida calidad del jugador.

Conforme a esto, abogaba por considerar como lícitos juegos de azar solo a los pequeños recreos de salón, siempre que no traspasasen los límites de un modesto pasatiempo o distracción, es decir, sin que hubiese

posibilidad de que se diese el afán inmoderado de lucro, al estar la apuesta limitada a ciertas cifras.

El proyecto constaba de seis artículos, donde se establecía la distinción entre las diferentes categorías de casinos y círculos, señalando, además, el régimen prohibitivo para entrar en las salas de recreo de los menores de edad y algunas distinciones entre locales abiertos y cerrados (La Época. Últimos telegramas y noticias de la tarde, año LXVIII, nº 23760 de 9 de diciembre de 1916, p. 3. También, en El Liberal, año XXXVIII, nº 13541 de 10 de diciembre de 1916, p. 1).

La presentación del proyecto generó una profunda polémica de contenido moral porque estaba previsto que el dinero recaudado fuese destinado a los comedores de caridad y a organizar las limosnas para los más necesitados. La pregunta era bien clara: “¿la caridad podía tener por recurso la explotación de un vicio?”. Desde una perspectiva más pragmática, se indicó que ya que el juego era un vicio social que no podía extirparse, al menos que sirviera para hacer un bien, socorriendo a los pobres.

Frente a los defensores de este planteamiento, se respondió que lo mismo podía decirse de todos los demás vicios, que no habían sido extinguidos por las leyes penales. A pesar de los rigores del Código, se cometían a diario todos los delitos que en el mismo se castigaban, de forma que por esta vía se llegaría a proponer algo tan incongruente como podía ser la tributación por todas las faltas y delitos para ayudar a los necesitados. Lo que realmente debía reglamentarse, en suma, era la mendicidad y la forma en que la Administración tenía que cumplir con esta obligación de socorrer a los vecinos más desfavorecidos y combatir la vagancia voluntaria y no autorizar los juegos de azar (La Vanguardia de 15 de octubre de 1916, p. 10).

En su comparecencia ante la Comisión del Senado, que entendía del proyecto sobre la reglamentación del juego, el presidente del Tribunal Supremo, Aldecoa, hizo una exposición histórico-jurídica de la situación del juego para terminar definiendo, con arreglo al Código Penal, dónde debía centrarse la acción del Gobierno y dónde la de los Tribunales de justicia. Analizó el problema del juego, considerándolo como un mal irreparable y, bajo este aspecto, expresó la necesidad de buscar una solución que terminase con este estado de cosas, que solo servía para el desprestigio de las autoridades.

Apostaba por la reglamentación, como mal menor, pero sin que se consintiese la explotación de los juegos de envite o azar. A su juicio, dos eran las cuestiones básicas que debían tenerse en consideración: la libertad absoluta de los individuos y la autorización a los círculos y entidades que, para subvertir a sus necesidades económicas, necesitaban de estos recursos. Recomendó al Gobierno que las autorizaciones no tuviesen miras especulativas, prescindiendo en lo posible de arriendos, que servirían para que por los jugadores se convirtiese el vicio en industria. Como fuente de ingresos para los fines que el Gobierno estimase, como la mendicidad, creía el presidente del Alto Tribunal que el ministerio de la Gobernación directamente y no los Ayuntamientos, era quien debía administrar las cantidades recaudadas por tal concepto, al objeto de evitar cualquier posible caso de corrupción (El Liberal, año XXXVIII, Nº 13537 de 6 de diciembre de 1916, p. 2. ABC, año X, nº 4186 de 6 de diciembre de 1916, p. 14; La Vanguardia de 6 de diciembre de 1916, p. 14).

Como era de esperar, ese proyecto de reglamentación del juego, lo mismo que los anteriores, no fue recibido con agrado por todos los sectores sociales, sobre todo por los más conservadores. En este sentido, se criticó que para acometer la campaña contra la mendicidad se pretendiese contar con una especie de contribución que deberían pagar determinadas sociedades de recreo, a cambio de que se tolerase la práctica de juegos en ellas.

Se recordó que tanto en la capital como en otras muchas localidades de España se jugaba con frecuencia a los juegos prohibidos. El problema que se planteaba era que, en la medida que estos juegos estaban penados por el Código Penal, solo podían subsistir por complacencia de las autoridades. *En realidad lo que se había hecho era crear esta especie de impuesto sobre el vicio a favor de los más necesitados.*

Los que consideraban que el juego no era delito defendían la abolición de los artículos del Código Penal que lo castigaban, al tiempo que proponían su reglamentación para evitar posibles abusos por parte de las autoridades poco escrupulosas. Contra esto se argumentó que ni los buenos principios de ética ni el decoro del poder debían consentir que quienes estaban obligados a velar por la moral y decencia pública aceptaran el vicio y le pusieran precio. Esto debía traducirse en que el Estado acometiera una política de previsión, encaminada a evitar los males de la miseria

y fomentar las instituciones de higiene individual y social (León, 1916, p. 134).

Con parecidos términos el diputado radical HERNÁNDEZ GINER de los Ríos decía que si la reglamentación de los juegos fuese para evitar las trampas y fulleras tendría algún sentido, pero, en realidad, lo que se buscaba era obtener una fuente de ingresos y se planteaba si la autoridad podía explotar una industria perniciosa y si por el Derecho se podía reglamentar lo que la Moral prohibía (El Imparcial. Diario liberal, año L, nº 17895 de 10 de diciembre de 1916, p. 1).

Durante los años sucesivos, el debate sobre los juegos siguió plenamente latente y las opiniones de defensores y detractores de su reglamentación aparecían con frecuencia en los numerosos periódicos.

A modo de ejemplo, hay que referirse a un artículo publicado en 1920 donde su autor consideraba que esos debates sobre la existencia de los juegos prohibidos habían sido siempre estériles. La única manera de evitar inmoralidades era la reglamentación. Se hacía imprescindible partir de la realidad de que era absolutamente imposible evitar que se jugase. Apuntaba que en el juego siempre había dos males. Uno que el ciudadano se arruinase. Este era, según él, menor y el Estado no podía evitarlo. El segundo mal era la aquiescencia de las autoridades a que fuese vulnerada la ley.

Por eso, se explicaba la desconfianza ciudadana hacia los gobernadores civiles y los agentes de autoridad a que se enriquecieran con sus benevolencias para con los garitos. Todos estos corruptos no estaban interesados en que el juego se reglamentase jamás. En cuanto fuese lícito, desaparecerían sus ingresos "extraordinarios".

Concluyó su artículo, aludiendo a lo que tantas veces en las líneas anteriores se ha repetido: "en la medida que es imposible evitar que se juegue, se ha de reglamentar el vicio para atenuar en gran medida su inmoralidad y el Estado obtendrá una fuente de ingresos bien copiosa" (Madrid científico, año XXVII, nº 1020, p. 3; ABC, año XVI, nº 5349 de 29 de febrero de 1920, p. 7).

Como la reglamentación no llegaba a cristalizar, el Ministro de la Gobernación, en atención a las quejas que recibió por parte de un importante sector de la opinión pública, se propuso restringir el juego en Madrid, por lo que dio instrucciones al director de Seguridad

y convocó una reunión con el gobernador civil de la provincia, el presidente de la Asociación Matritense de Caridad y el propio director general de Seguridad (La Vanguardia de 18 de mayo de 1921, p. 11).

Según las noticias aparecidas en la prensa, las medidas acordadas en dicha reunión debieron resultar bastantes fructíferas, no únicamente en la capital sino también en otras provincias españolas. Los asistentes reconocieron que el juego durante los años anteriores lo había corrompido todo. Dados los intereses creados, que afectaban a un buen número de personas influyentes, los gobernantes tenían muy difícil acabar con el vicio. Además, se recordaba que los mendigos se mantenían con los beneficios del juego y que quienes explotaban estos negocios amenazaban con poner a los indigentes en la vía pública cuando el Gobierno planteara suprimir las casas donde se explotaba el juego (La Vanguardia de 24 de diciembre de 1922, p. 16).

La solución, por ende, no debía pasar por la mera restricción. Urgía acometer unos cambios más profundos, como reivindicó uno de los personajes más insignes de la época, como era el caso de Alfredo de Zavala, magistrado del Tribunal Supremo, quien en el acto de su ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas planteó algunas interesantes reflexiones sobre los juegos prohibidos. Partiendo de la innegable consideración de que los juegos de azar, envite o suerte habían sido tradicionalmente la causa de ruina de un elevado número de familias, recordaba que la legislación histórica se había preocupado por extremar sus medidas de rigor, en vez de favorecer el ejercicio de acciones revocatorias por parte del jugador, dirigidas a recuperar lo que había perdido y entregado a resultas del juego.

Lejos de esto, tan solo se conminaba al jugador con responsabilidades de orden penal, del todo punto extrañas a su buena o mala fortuna (Zavala, 1923, p. 14).

Por todo ello, sostuvo que “no cabe imaginar delito más artificioso, sanción más estéril, ni acuerdo más injusto; porque el juego, en sí mismo, no constituye ningún atentado contra la personalidad ajena, ni contra sus atributos”.

A renglón seguido, indicaba la gran paradoja en que permanentemente se incurría en este campo porque el Gobierno autorizaba a quien quería la comisión del delito, dejándolo impune, y, por el contrario,

frente a otros restablecía con la mayor contundencia el imperio de la ley penal. Eso suponía, por tanto, que el democrático principio de la igualdad ante la ley degenerase respecto a este particular porque los gobernantes consentían el juego en los círculos y casinos instituidos para entretenimiento de personas selectas y, en cambio, lo reprobaba en los edificios a los que concurrían gentes modestas.

Concluyó su intervención diciendo que si jugar no constituía delito, se había de derogar las disposiciones insertas en el Código Penal o si se creía que, pese a todo, era mejor mantener su naturaleza delictiva, se tenía que ser coherente en su estricta represión, sin distinción de personas. Según aventuraba, cuando desaparecieran esas discriminaciones penales, los jugadores irían abandonando los juegos de azar y se decantarían por la práctica de otros apropiados para el ejercicio del cuerpo, como el de pelota.

Es preciso indicar que por esas fechas se publicó una interesante monografía que abordaba este problema del juego en España. Su autor expuso las ventajas que conllevaría la reglamentación. Entre ellas, hablaba que se despojaría al juego de su peculiar fisonomía de cosa vil y degradante para convertirse en una actividad tan respetable como cualquier otra. La figura del jugador profesional quedaría sustituida por la del capitalista industrial, que reinvertiría sus propios recursos. Resultado de todo ello sería la transformación de un vicio funesto en un provecho común. Una actividad general de la que honradamente podrían vivir miles de familias (Español, 1922, p. 9 y ss.).

Se ve que, las propuestas de reglamentación del juego iban ganando terreno. Mientras tanto, las autoridades gubernativas continuaban cerrando establecimientos, algunos de gran renombre, como sucedió en febrero de 1922 con el Casino de Autores de Madrid. El gobernador, Marqués de la Frontera, había recibido noticias de que a la sala de juegos prohibidos concurrían algunos menores de edad, lo cual comprobó directamente y, por ello, impuso una multa de 3.000 pesetas al presidente del citado casino, dando varios días de plazo para que abonase la referida suma como donativo a la Asociación Matritense de Caridad. Como no se abonó la multa dentro del término marcado, el gobernador ordenó sin contemplaciones la clausura de la sala de recreos (La Acción. Diario de la noche, año VII, nº 1974 de 28 de febrero de 1922, p. 1. También en La Voz. Diario independiente de la noche, año III, nº 522 de 1 de marzo de 1922, p. 4).

Otros hechos delictivos relacionados con el juego se perpetraron en inmuebles mucho más modestos. El día 12 de ese mismo mes, en el pueblo cántabro de Quintanilla tuvo lugar una batalla campal entre varios vecinos que habían estado jugando a los naipes. Algunos estaban provistos de navajas y palos, resultando muerto un hombre de sesenta y dos años y heridos graves otros cinco, que salvaron su vida gracias a la rápida actuación de la Guardia Civil (ABC, de 17 de febrero de 1922).

En el otro extremo, concretamente en la localidad sevillana de Cantillana, también la Guardia Civil sorprendió una partida de juegos prohibidos en un café, deteniendo al dueño del establecimiento y diez obreros del campo que había alrededor de la mesa (El Sol. Diario independiente, año VI, nº 1634 de 3 de noviembre de 1922, p. 3).

Otro caso, de tantos que se pueden citar, tuvo lugar en la localidad de Navahermosa, donde igualmente fue sorprendida una partida de juegos prohibidos integrada por diez individuos que ingresaron en prisión (La Voz. Diario independiente de la noche, año IV, nº 786 de 3 de enero de 1923, pp. 1 y 3). Por entonces, el ya varias veces citado Crespo de Lara publicó un extenso artículo en el que comentaba la iniciativa del Gobierno de concentración liberal para reprimir el desenfreno que habían adquirido los juegos de envite y azar, que convirtió a España “en una inmensa casa de juego”. Le pareció plausible el deseo de que se impusiera de nuevo el imperio de la ley y que se restableciese el prestigio de las autoridades y agentes de Policía, que había llegado a extremos verdaderamente inconcebibles. Señaló varios ejemplos que demuestran la indignante corrupción que por culpa del juego se había provocado. En este sentido, aludió a las “motocicletas regaladas por los casinos a la Policía, a cambio de la tolerancia del delito o que se hubiese erigido una capilla castrense en Melilla con fondos de esta procedencia o que los centros oficiales de la capital recibiesen subsidios del juego o que se hubiese construido en Logroño un reformatorio de niños delincuentes o el gobernador de Valladolid que había regalado una paga extraordinaria a sus subordinados con el dinero del juego o el gobernador de Zaragoza que admitió la compra de un automóvil con fondos procedentes del juego”. Situaciones a las que esperaba que se pusieran fin con la nueva política gubernamental (p. 129 y ss.).

En otro artículo periodístico se transmitía la felicitación al Ejecutivo por haber dado a las autoridades delegadas en las provincias la orden de que se res-

tringiera el juego y que esa misma ya se había empezado a cumplir en la capital de España. Se recordaba que la situación a que se había llegado en el asunto del juego era verdaderamente vergonzosa. Se jugaba con permiso de la autoridad, que, en teoría, estaba llamaba a prohibir estas actividades porque se llevaba parte de las ganancias obtenidas por quienes vulneraban las leyes.

Una vez más, se reavivó la vieja crítica al Estado por fomentar la práctica de ciertos juegos de azar, cuyo monopolio le correspondía, como la lotería nacional, al mismo tiempo que ordenaba restringir el juego explotado por particulares.

Aquella era un juego de azar más, al igual que, por ejemplo, el monte o la ruleta y con efectos perniciosos tanto o más graves. En resumidas cuentas, se defendía que el Estado restringiese su propio juego, si es que se quería tener suficiente legitimación para prohibir la práctica del juego organizado y explotado por los particulares, ya que se trataba de una cuestión de moralidad pública que a todos concernía (El radical: semanario republicano afecto al Partido Radical, año XIV, nº 3717 de 16 de enero de 1923, p. 1).

Las dificultades para encontrar la solución más conveniente sobre esta polémica e inveterada cuestión volvieron a exteriorizarse en el Congreso de los Diputados en su sesión de 20 de julio de ese año de 1923, cuando se presentó un proyecto de ley para que se suspendieran las autorizaciones concedidas, hasta que no se reglamentase el juego. El diputado Emiliano Iglesias defendió la iniciativa, al tiempo que criticaba la ya tradicional desigualdad existente porque se permitía jugar en determinados centros privilegiados de Madrid y otras provincias, mientras se prohibía en otros. Se refirió a que multitud de casas de juego se abrieron, después se cerraron y, por último, se volvieron a abrir, lo que demostraba la falta de criterio concreto del Ministro de la Gobernación.

En su turno de réplica, el titular de la cartera de Gobernación sostuvo que cuando llegó al Ministerio había en España más de dos mil casas de juego, de las cuales setenta en Madrid. Se congratuló de que, en poco tiempo, se había reducido el número de las casas de juego a catorce y, paradójicamente, se criticaba al Gobierno. Reconoció que, pese al sustancial avance en la persecución de los juegos de azar, se tenía que respetar el Casino, la Peña y los círculos Militar y de Bellas Artes de Madrid porque contribuían decididamente en el mantenimiento de ciertas obras benéficas.

Agregó que su intención era lograr la extinción total de las casas de juego, pero que hasta que ello llegase, había que contentarse con mantener el régimen actual. Finalmente en la votación nominal se desechó la proposición antes aludida (Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, Sesión de 20 de julio de 1923).

Al día siguiente, en ciertos periódicos como ABC, se pretendió respaldar la labor del Ejecutivo en este asunto y, más concretamente, la del Ministro de la Gobernación. Se recordó que el escándalo a que había llegado el juego en muchos lugares de España reclamaba la adopción de medidas urgentes restrictivas, como paso previo para su total extirpación. Gran parte ya lo había conseguido el Gobierno porque, por entonces, solo se jugaba en lugares puntuales, por la garantía que ofrecían y, sobre todo, por los recursos que facilitaban a la beneficencia pública (ABC, año XIX, nº 6410 de 21 de julio de 1923, p. 9).

A pesar de todo, el juego seguía siendo un semillero de incalculables males como recogió, por ejemplo, ese mismo diario en su edición del 28 de septiembre cuando se hizo eco del crimen de que fue víctima un hombre de cuarenta años en una casa de juego situada en la madrileña calle de Meléndez Valdés. La víctima y su agresor, curiosamente amigo suyo, discutieron con motivo de una jugada de mus y salieron a la calle, donde el primero recibió dos cuchilladas en el pecho que le costaron la vida (ABC, año XIX, nº 6469 de 28 de septiembre de 1923, p. 10).

En pleno siglo XX, el juego se alzaba como el origen de daños irreparables como este último, pero el legislador era consciente de que uno de los principales problemas que entrañaba su eliminación era que se perdería la ayuda que, procedente de los mismos, se destinaba a socorrer a los más necesitados, porque en España no existía, a diferencia de otros países del entorno asistencial público, aunque ello llevase a la paradójica situación de que el delito amparaba a la miseria.

A estos beneficios económicos procedentes del juego se agregaron la implantación de una tasa porcentual sobre los billetes de espectáculos públicos y la suscripción voluntaria de personas caritativas. Con estos socorros se logró que desaparecieran de las calles, sobre todo en Madrid, bastantes pobres que eran alojados en diferentes asilos.

Sin embargo, no todas las cantidades recaudadas tenían este plausible fin. Se comprobó que, además de combatir la mendicidad, las autoridades destinaban parte del dinero, por ejemplo, a gratificar a sus empleados de mayor confianza. El resultado de todo ello fue que se autorizaba la comisión de un delito como era el juego al objeto de socorrer a los mendigos y, después, ese dinero se destinaba a fines muy distintos de los inicialmente planeados (La Vanguardia de 1 de noviembre de 1923, p. 14).

Tal vez ese desvío de fondos fue una de las razones que explican el acuerdo adoptado por el Directorio relativo a la supresión de las autorizaciones de que venían disfrutando algunos casinos y centros de recreo para explotar juegos prohibidos. Conforme al mismo, el subsecretario de Gobernación, Martínez Anido, dirigió una orden circular a los gobernadores civiles y delegados gubernativos dándoles instrucciones concretas para que, desde el día uno de octubre, se suprimieran todos los juegos prohibidos y se persiguieran con la mayor severidad. Se advirtió que no por ello debía quedar abandonada la ayuda a la beneficencia, ya que las cantidades que para este fin habían venido concediendo esos casinos y círculos debían ser reemplazadas por las que el Estado distribuiría, al objeto de atender la mendicidad (El Siglo futuro. Diario católico, año XVII, nº 5330 de 12 de septiembre de 1924, p. 1).

Según parece no se consiguió reducir sustancialmente el número de establecimientos donde se practicaban los juegos prohibidos, quizá por la consabida actitud de tolerancia de muchos agentes del orden y autoridades administrativas que se dejaban sobornar con cierta facilidad por los poderosos dueños de las más prestigiosas casas de juego, a cambio de "mirar para otro lado", cuando se prestaban a cumplir con su trabajo de vigilancia. Afirmación que se corrobora por el dato de que, pocos años después, el ministro de la Gobernación se vio conminado a dirigir una nueva circular a todos los gobernadores civiles para reiterarles las órdenes prohibitivas del juego en toda España, encargándoles que cerraran todos los cafés y casinos en que se incumpliesen dichas normas, además de proceder al embargo del material necesario para su práctica. Igualmente, se transmitió la orden de que encarcelasen a todos los dueños de los cafés e individuos de las juntas directivas de los casinos y sociedades donde se sorprendiera alguna partida (El

imparcial. Diario liberal, año LXI, nº 21078 de 3 de agosto de 1927, p. 5; La Vanguardia de 3 de agosto de 1927, p. 14).

Amplia despenalización de los juegos: El Real Decreto-Ley 16/1977 de 25 de febrero

Durante décadas, los enfrentamientos entre defensores y detractores de la reglamentación de los juegos de azar fue una constante en España. De hecho hubo que aguardar a que el Consejo de Ministros celebrado el 25 de agosto de 1976 acordase crear una comisión interministerial para estudiar la posible legalización de algunas modalidades de juegos de azar. Dicha comisión estaría integrada por el subsecretario de Gobernación, en calidad de presidente, y un representante de los Ministerios de Hacienda, Justicia, Información y Turismo, Relaciones Sindicales y del Departamento de Gobernación. Se trataba del primer paso oficial para la autorización del juego en España.

En los dos meses anteriores, los Ministerios de la Gobernación, Información y Turismo y Hacienda habían estudiado el problema de la despenalización del juego, desde el triple aspecto del orden público, la fiscalidad y el rendimiento turístico. En este sentido, dicha despenalización se enfocó como la necesidad de aportar un rentable aliciente turístico y la defensa de más de quinientos millones de pesetas que los españoles apostaban cada año en los casinos del sur de Francia y Portugal. Se advirtió que, de momento, no estaba previsto autorizar el juego a gran escala, por lo que se plantearon importantes dudas acerca de a quién se concederían los permisos. Lo que sí parecía claro era que los industriales turísticos y hoteleros mostraron su interés en conseguir las necesarias autorizaciones. Por lo demás, se debe decir que el ministro de Información y Turismo, Reguera, habló de un plazo de dos años para organizar la estructura requerida por la legalización del juego (La Vanguardia de 26 de agosto de 1976, p. 8).

La esperada reforma vino de la mano del Real Decreto-Ley 16/1977 de 25 de febrero, que conllevó una amplia despenalización de los tradicionales juegos de azar. Durante los meses previos, siguieron existiendo voces que aún pretendieron transmitir un mensaje de alarmismo acerca de los males que para España conllevaría la reglamentación del juego y se lamentaban que todo el esfuerzo realizado contra el juego quedaría en el olvido. Se puso como ejemplo la labor de la Jefatura Superior de Policía de Madrid que,

en una semana, actuó contra dos casas de juego. Sin embargo, se subrayaba que no se hacía lo mismo en otras provincias, donde reinaba una tolerancia de hecho sobre los juegos (Mediterráneo. Prensa y Radio del Movimiento, año XXXIX, nº 11737 de 13 de mayo de 1976, p. 12). Incluso se llegó a señalar que, con la reglamentación, la mafia norteamericana se extendería por el país, convirtiendo las zonas turísticas en auténticas sucursales de Las Vegas, aunque se reconoció que la despenalización del juego era una verdadera necesidad en ese momento de crisis económica, especialmente, en lo que a la industria turística se refería (Mediterráneo. Prensa y Radio del Movimiento, año XXXIX, nº 11897 de 16 de noviembre de 1976, p. 12).

En el preámbulo de la citada norma se justificaban los cambios, ya que:

Aunque no han cambiado sustancialmente ni en España ni en otros muchos países las concepciones generales en torno a los juegos de azar y a sus posibles consecuencias individuales, familiares y sociales, no se puede desconocer que los sistemas de prohibición absoluta frecuentemente han fracasado en la consecución de sus objetivos moralizadores y se han convertido de hecho en situaciones de tolerancia o de juego clandestino generalizado, con más peligros reales que los que se trataban de evitar y en un ambiente de falta de seguridad jurídica.

La renovación general de las pautas de comportamiento colectivo que se están produciendo en el país, de un lado y, del otro, la contemplación de las experiencias positivas consagradas en materia específica de juegos, en otros países geográfica o culturalmente próximos a España, inducen a iniciar nuevos derroteros en este campo, al objeto de asegurar con más eficacia el cumplimiento de los objetivos ineludibles de tutela y protección social, al propio tiempo que se logran otras importantes finalidades complementarias de interés social y de defensa y fomento de los intereses fiscales, a través de la eliminación de la clandestinidad de los juegos y de la instauración de un sistema más progresivo de reglamentación uniforme de la materia y de control público de las actividades destinadas a hacer posible y normal la práctica de los mismos. Las aludidas finalidades de interés social y de defensa de los intereses fiscales imponen la máxima urgencia en la promulgación de las normas necesarias.

Coincidiendo sustancialmente con la opinión pública y, en especial, con el numeroso grupo de procuradores firmantes de la proposición de ley formulada

sobre la materia en las Cortes Españolas, el Gobierno considera la legalización del juego medida adecuada para contribuir de forma destacada al impulso del sector turístico, cuyo peso es tan significativo e importante en el conjunto de la economía del país y cuya reactivación no admite espera. A tales efectos, se estima necesario y ello constituye el objetivo del presente Decreto-Ley declarar formalmente la competencia que al Estado corresponde en España para llevar a cabo la regulación general de la materia, proceder a la despenalización de los juegos de azar que se desarrollen con arreglo a dicha regulación y establecer una instrumentación adecuada de fiscalidad complementaria, que se estima imprescindible. (Real Decreto de 25 de febrero de 1977, BOE de 7 de marzo de 1977, p. 5302).

A la Administración del Estado se asignó, por tanto, la competencia exclusiva para indicar qué juegos de azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias podían ser permitidos, su reglamentación general y la competencia para la autorización y organización de todo lo necesario en su práctica (Art. 1.1 del Real Decreto-Ley 16/1977 de 25 de febrero).

Desde entonces, solo iban a ser penados los banqueros, dueños, directores, rectores, gerentes o encargados de casas de juego de suerte, envite o azar que no hubiesen recibido la preceptiva autorización o que, estándolo, permitiesen en sus establecimientos la práctica de juegos de esta clase no autorizados, con penas de arresto mayor y multa entre diez mil y cincuenta mil pesetas. La reincidencia se castigaba con prisión menor y la multa se incrementaba hasta cien mil pesetas. El Tribunal conecedor de la causa podía, en atención a las circunstancias concurrentes en los delincuentes, elevar la multa hasta dos millones de pesetas e imponer su inhabilitación absoluta o especial.

Los jugadores que concurriesen a alguna de estas casas de juego no autorizadas eran castigados con arresto mayor y multa de diez mil a veinte mil pesetas. Además, se seguía manteniendo la incautación del dinero, los efectos, instrumentos y demás útiles destinados a juegos no autorizados (Art. 2 del Real Decreto-Ley 16/1977 de 25 de febrero).

Por tanto, con la reforma del Código Penal quedaron castigados los juegos de suerte, envite o azar solamente en los dos siguientes supuestos: a) los no autorizados, aunque se jugasen en casas con licencia; b) los autorizados, cuando se jugasen en casas no autorizadas.

Es decir, que, a partir de entonces, se sometió al juego a un estricto régimen de intervención administrativa.

Lo cierto es que el mantenimiento a estas alturas del siglo XX de una serie de preceptos del Código Penal dedicados a los juegos fue la consecuencia para algunos autores:

Del peso de una negativa tradición histórica, que no supone más que la impotencia del legislador para atajar en forma satisfactoria una serie de cuestiones periféricas al propio juego como las blasfemias, las trampas, engaños, riñas y pendencias de muy variada índole que surgían en aquellos lugares en que se jugaban a juegos de suerte, envite o azar con el estímulo de obtener una ganancia patrimonial (Landrove Díaz, p. 41).

No reparó el legislador, a la hora de aprobar esta reforma, en la imperiosa necesidad de ofrecer una correcta definición de lo que había de entenderse por juegos de suerte, envite o azar. Parecía que lo importante era que se jugase con dinero. Así, los juegos quedaban sometidos a las normas del Real Decreto, con independencia de que predominase en ellos el grado de habilidad, destreza o maestría de los participantes, o que el resultado dependiese exclusiva o primordialmente de los caprichos de la suerte.

En definitiva, la persecución penal para los juegos prohibidos no estaba supeditada al azar o habilidad del jugador, sino, sobre todo, a la cuantía del dinero que se apostaba. Esta solución parecía coherente con lo que tradicionalmente se venía argumentando para la tipificación de los juegos ilícitos, esto es, el problema social creado por el vicio, a causa de las elevadas cantidades arriesgadas por sus participantes (Serrano Gómez, p. 319; Romero Rodríguez, p. 564).

Respecto a las casas de juego de suerte, envite o azar seguían siendo aquéllas que se dedicaban de forma habitual a la explotación de esta clase de juegos, siempre que no estuviesen autorizadas. No era necesario que se habilitase toda una casa, sino que era suficiente dedicar parte de ella, como podía ser una habitación, para que se emplease dicha expresión penal.

Al igual que en el Código de 1944, no se consideraban delito los supuestos de juegos de suerte, envite o azar que se practicase en casas particulares o locales no destinados habitualmente al juego, sin perjuicio de que la conducta pudiese ser constitutiva de falta

(Art. 575 del Código Penal; Landrove Díaz, p. 75 y ss.; Serrano Gómez, p. 320).

En diversas sentencias, el Tribunal Supremo se refirió a los requisitos que debían concurrir para que se pudiese hablar de la existencia de un delito de juegos prohibidos, tipificado en el art. 349 del Código Penal, conforme a la redacción introducida por el aludido Real Decreto 16/1977, de 25 de febrero: 1º. Que el juego fuese de suerte, envite o azar, es decir, de aquellos cuyo resultado no dependía de la habilidad o destreza del jugador, sino del acaso o la suerte. 2º Que no estuviesen autorizados por la Administración, aunque se jugasen en casas que contasen con licencia o los autorizados cuando se jugasen en casas no autorizadas. 3º Que existiera ánimo de lucro, puesto que los de mero pasatiempo quedaban excluidos. 4º Que se cruzase cantidades de cierta importancia (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1981 y 25 de febrero de 1982).

A lo expuesto hasta aquí hay que añadir que, tras la promulgación del mencionado Real Decreto y de otras disposiciones complementarias de menor rango, por las que se fijaban las bases para la regulación de los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y de las apuestas, el art. 349 del Código Penal sufrió una modificación tres meses después. La nueva normativa despenalizaba la inmensa mayoría de los juegos de azar, estableciendo un régimen de autorización reglamentada de los mismos. Fue la orden Ministerial de 1 de junio de 1977, sustituida por otra de 9 de octubre de 1979, la que aprobó el catálogo de los juegos susceptibles de autorización.

Este catálogo se configuró en el instrumento definidor de los límites ente la licitud y la ilicitud, ya que solo los juegos insertos en él eran los que podían practicarse legalmente, en las condiciones señaladas en los reglamentos (Landrove Díaz, p. 107, nota 36).

De esta forma, quedó aún más restringido el concepto de juegos prohibidos en el ámbito penal, constituyendo delito, en virtud del nuevo art. 349, la práctica de los juegos de suerte, envite o azar que no hubiesen sido autorizados, aunque se jugase en casas que contaban con la preceptiva licencia administrativa, y la práctica de los permitidos cuando se jugasen en casas no autorizadas (Rodríguez Devesa, 1980, p. 1061).

Aunque mínimas, todavía quedaban algunos rescollos de represión contra los juegos prohibidos en España. Escasos días después de la promulgación del

Real Decreto antes mencionado, tres individuos, uno de ellos de dieciséis años, fueron detenidos como autores de un delito de juegos prohibidos. Según parece, era habitual que instalasen una mesa de juego en la madrileña plaza Campillo del Mundo Nuevo, donde convenían a un buen número de transeúntes a realizar apuestas en su pequeño casino (ABC de 29 de junio de 1977, p. 51).

No demasiado lejos de allí, en la calle Espronceda, doce personas pasaron a disposición judicial acusadas de practicar juegos prohibidos. Fueron sorprendidas jugando al bacarrá en el restaurante Salicó, donde una de sus salas había sido acondicionada para el juego, pese a no contar con autorización (ABC de 18 de enero de 1978, p. 39).

Incluso un lugar tan transitado como el aeropuerto de Barajas se convirtió en el escenario elegido para cometer este tipo de hechos. Concretamente, en la sala de facturación de vuelos nacionales, inspectores de la Comisaría del aeropuerto procedieron a la detención de diez personas por practicar juegos prohibidos. Quizá lo más llamativo de todo es que se trataba de los conductores de vehículos del servicio público, quienes, además de abandonar el servicio, se dedicaban a proferir palabras soeces y gritos que molestaban a los pasajeros (ABC de 11 de febrero de 1978, p. 46). Por otra parte, el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro del Interior, acordó sancionar con cinco millones de pesetas a la entidad Círculo Cultural de la localidad catalana de Santa Coloma de Farners por infracción de las normas reguladoras del juego. Meses antes, la Guardia Civil sorprendió a un grupo de doce personas cuando se hallaban practicando juegos prohibidos en la referida entidad. Se intervinieron 1.035.000 pesetas en fichas; 280.000 pesetas en efectivo y 345.000 pesetas en valores extendidos por algunos jugadores, así como 136.000 pesetas en talones bancarios (La Vanguardia de 16 de abril de 1978, p. 5).

También llamativa resultó ser la detención realizada en la sede del Partido Socialista Independiente de Mallorca, donde la Policía se incautó de más de 600.000 pesetas en una partida de juegos prohibidos. En el momento de la intervención, unos veinticinco jugadores ocupaban dos mesas de juego, una de dados y otra de cartas, ubicadas en la misma sala. Además, fueron intervenidas unas tres mil barajas y fichas de cien, quinientas, mil y cinco mil pesetas, así como abundante material propio del juego (ABC de 23 de abril de 1978, p. 47).

Resalta también la elevada cuantía de las multas, hasta un millón de pesetas, impuestas a los dueños de varios establecimientos donde se organizaban partidas de juegos prohibidos (ABC 8 de junio de 1978, p. 29).

Adentrados ya en la década siguiente, se encuentra otro sorprendente caso que acaeció en la Sociedad Recreativa Rociera de Barcelona, donde la Policía descubrió juegos prohibidos. En el local, había un salón con una mesa de juego, donde se encontraban once jugadores y quinientas mil pesetas en fichas. Dicha sociedad estaba autorizada por el Gobierno Civil, teniendo como teóricos objetivos el fomento del ambiente regional andaluz y la celebración de veladas culturales (ABC 31 de enero de 1980, p. 56).

Otro ejemplo tuvo lugar en Castellón en el transcurso de su feria de 1980. Una patrulla policial observó que había unas mesas de juegos. Los dueños, al advertir la presencia de la Policía, recogieron cuanto pudieron y abandonaron las mesas, emprendiendo la huida. Las dos mesas en que se estaba jugando a los dados fueron intervenidas y trasladadas a la Comisaría (Mediterráneo. Prensa y Radio del Movimiento, año XLIII, nº 12930 de 11 de marzo de 1980, p. 4.).

Más al norte, el gobernador civil de Barcelona impuso una serie de sanciones a diversos establecimientos de la provincia. En relación al bingo, impuso diecisiete, que, en algunos casos, llegaron a alcanzar las cien mil pesetas y por la venta de rifas no autorizadas impuso doce sanciones, que oscilaban entre las cien mil y las doscientas cincuenta mil pesetas a diversos bares y establecimientos de la provincia. Especial mención tuvo la sanción de quinientas mil pesetas impuesta al dueño de un bar de Mataró por permitir que en su establecimiento se realizase juegos prohibidos (La Vanguardia de 20 de mayo de 1980, p. 27).

Pocos meses más tarde en la localidad de Molina, provincia de Guadalajara, seis concejales de su Ayuntamiento acordaron suspender sus actividades como miembros de la Corporación hasta que fueran cumplidas las promesas del gobernador civil, relacionadas con el cierre de dos locales donde se practicaban juegos prohibidos (Flores y Abejas: revista festiva semanal, nº 3360 de 18 de febrero de 1981, p. 12).

Se concluyen estas alusiones, con las detenciones acometidas por la Guardia Urbana de Barcelona en febrero de 1981, contra diferentes individuos que se hallaban cometiendo diversos delitos en la vía pú-

blica, siendo los más corrientes los robos con intimidación, desvalijamiento, hurto de vehículos y, sobre todo, juegos prohibidos (La Vanguardia de 22 de febrero de 1981, p. 42).

Se consuma la despenalización: Ley Orgánica 8/1983 de 25 de junio

El Decreto-Ley de 1977 fue objeto de reforma el 30 de abril de 1982, respecto a una serie de anomalías que se habían detectado en la aplicación de la tasa fiscal que gravaba los juegos de suerte, envite o azar, guardando un silencio total con relación a las consecuencias que en el ámbito penal presentaba el juego.

Fue al año siguiente cuando, con la promulgación de la Ley Orgánica 8/1983 de 25 de junio, por la que nuevamente se introducían reformas en el Código Penal, quedaron totalmente despenalizados los juegos de azar en España, si bien, realidad, se trataba de un delito que apenas llamaba la atención de las autoridades, como lo demuestra el hecho de que en el mes de febrero de las más de mil personas detenidas en Madrid por diversos delitos, doce lo fueron por juegos prohibidos (Mediterráneo: Prensa y Radio del Movimiento, año II, nº XLV de 20 de febrero de 1983, p. 18).

A partir de entonces, dichos juegos ya no constituían en ningún caso delito, ni siquiera falta. Esto no debe interpretarse en el sentido de que desaparecieran los juegos ilícitos, ya que los juegos explotados por particulares necesitaban autorización administrativa en todo caso, pero el juego no autorizado solo podía ser castigado como infracción administrativa, conforme a la normativa que surgió desde 1977 para regular diversas modalidades de juego en casinos, bingos, máquinas tragaperras, etc., (Ley Orgánica 8/1983 de 25 de junio, BOE de 27 de junio de 1983, p. 17909).

Rápidamente, España pasó a ser el primer productor de Europa de máquinas recreativas. Bares, casinos, salones y hasta las tabernas más típicas se encontraban invadidos por estas máquinas (ABC de 26 de julio de 1979, p. 19).

## CONCLUSIONES

Conforme a todo lo expuesto en las líneas precedentes, podemos sentenciar que el camino hacia la reglamentación o despenalización de los juegos de azar en

España estuvo plagado de obstáculos, debido a los permanentes enfrentamientos entre defensores y detractores de mantener la punición de este tipo de conductas. Los primeros estimaban que sólo con el peso de la ley penal se conseguiría acabar con ese vicio social. Los segundos, por el contrario, apelaban a la ineficacia que siempre habían mostrado las leyes represoras y, por eso, defendían que la mejor solución pasaba por la reglamentación del juego y que dejase de ser una materia propia del Derecho penal para ser objeto de regulación exclusiva por las normas administrativas.

Ese encendido debate social, bien conocido gracias a la prensa de la época, encontró su correspondiente réplica en las Cortes. Los diputados y senadores se enfrascaban en interminables discusiones acerca de por donde debía encarrilarse este espinoso asunto. La ausencia de una posición unánime al respecto explica que el legislador se mantuviera dispuesto a seguir apostando por la punición de los juegos de azar, pese a que, en diversas ocasiones, se presentaron proyectos en que se proponía su legalización. De hecho, ésta tuvo que esperar hasta hace tan sólo unas décadas, como hoy en día se mantiene.

El primer paso para la autorización del juego en España lo dio el Consejo de Ministros, celebrado el 25 de agosto de 1976, que acordó crear una comisión interministerial para estudiar su posible legalización.

Dicha comisión estaría integrada por el subsecretario de Gobernación, en calidad de presidente y un representante de los Ministerios de Hacienda, Justicia, Información y Turismo, Relaciones Sindicales y del Departamento de Gobernación.

Como hemos apuntado, la esperada reforma cristalizó con el real decreto-ley 16/1977 de 25 de febrero, que conllevó una amplia despenalización de los tradicionales juegos de azar, más tarde reformado el 30 de abril de 1982, respecto a una serie de anomalías que se habían detectado en la aplicación de la tasa fiscal que gravaba los juegos de suerte, envite o azar, guardando un silencio total en relación a las consecuencias que en el ámbito penal presentaba el juego.

Fue al año siguiente, con la promulgación de la ley orgánica 8/1983 de 25 de junio, por la que nuevamente se introducían reformas en el Código penal, cuando quedaron totalmente despenalizados los juegos de azar en España, si bien, en realidad, se trataba de un delito que apenas llamaba la atención de las autoridades, como lo demuestra el hecho de que en el mes de febrero de las más de mil personas detenidas en Madrid por diversos delitos tan sólo doce lo fueron por juegos prohibidos. A partir de entonces, dichos juegos ya no constituían en ningún caso delito, ni siquiera falta.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcoer, F. (1559). *Tratado del juego*. Salamanca: A. de Portanarios.
- Anónimo. (1807). *Observaciones sobre los juegos de naypes, y estragos que ocasiona el detestable vicio de los prohibidos justísimamente por el Gobierno*. Madrid: Repullés.
- Avilés, F. (1571). *Nova diligens ac per utilis expositio capitum*. Salamanca: aedibus Dominici a Portonariis.
- Barajas, J. (1916). *La mendicidad, el juego y su reglamentación*. Madrid: Tipo-Lit. A. de Ángel Alcoy.
- Cervero, J. L. & Alconchel, P. (1999). El huerto del francés. *Revista de la Guardia Civil*, (Nº 43), pp. 14-27.
- Crespo, de L. F. (1912). *Los juegos ilícitos ante las leyes vigentes, la crítica y la democracia*. Madrid: Imprenta de los hijos de Gómez Fuentenebro.
- Crespo, de L. F. (1923). El juego y sus estragos. *Nuevo tiempo Ciencias y Artes. Política y Hacienda*. Madrid: Imprenta de Alrededor del Mundo.
- De Zavala, A. (1923). *Algunas reflexiones sobre los juegos prohibidos*. Madrid: ed. R. Caro Raggio.
- Díaz, V. (1963). *La revisión del Código Penal y otras leyes penales*. Barcelona: Nauta, D. L.
- Echevarría, de R. T. (1996). *Los contratos de juego y apuesta*. Barcelona: José María Bosch.
- Enríquez, J. (1669). *Qvestiones practicas de casos morales*. Madrid: Pedro Berges.
- Escriche, J. (1875). *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. Madrid: Mariano Alcober.
- Español, J. (1922). *El problema del juego en España. Lecciones de la experiencia*. Madrid: Samarán.
- Ferrer Sama, A. (1956). *Comentarios al Código Penal*. Madrid: Sucesores de Nogués.
- García, R. J. (1902). Juegos prohibidos. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo C. pp. (Desconocido).
- Groizard. (1891). *El Código penal de 1870*. Salamanca: Esteban-Hermanos.
- Gutiérrez, J. M. (1818). *Práctica criminal de España*. Madrid: Fermín y Villalpando.
- Huizinga, J. (1972). *Homo ludens*. Madrid-Buenos Aires: Alianza.
- Landgrave, D. G. (1971). *Los juegos ilícitos*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- León, F. (1916). Más sobre la mendicidad. *Revista semanal ilustrada*, XXIII (Nº 1156 de 26 de febrero), p. 134.
- Luque, F. F. (1603). *Fiel desengaño contra la ociosidad y los juegos, utilísimo a los confesores y penitentes, justicias y los demás a cuyo cargo está limpiar de vagabundos, tahúres y fulleros la república Christiana*. Madrid: Miguel Serrano de Vargas.
- Medina, J. (1550). *Codex de restitutione et contractibus*. Madrid: Brocarius.

- Miravete y Moya, P. (1756). *Consuelo de jugadores, aviso de divertidos, instrucción para todos: Mesa de juego*. Zaragoza: Joseph Fort.
- Navarrete y Ribera, F. (1644). *La casa del juego*. Madrid: Gregorio Rodríguez.
- Ortiz, M. (1856). *Práctica general forense. Tratado que comprende la constitución y atribuciones de todos los tribunales y juzgados y los procedimientos judiciales*, tomo III. Madrid: José Rodríguez.
- Pacheco, J. F. (1848). *El Código penal concordado y comentado*. Madrid: Santiago Saunague.
- P. D. M. M. (1841). *A los padres de familia y al Gobierno. Memoria moral sobre la necesidad de reprimir la pasión del juego*. Madrid: Cruz González.
- Puig, F. (1969). *Derecho Penal (parte especial)*. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- Quintano, R. (1968). Juegos ilícitos. *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, tomo XIII*, Barcelona: Seix-Barral.
- Rodríguez, J. M. (1980). *Derecho Penal (parte especial)*. Madrid: Dykinson.
- Sánchez, de O. R. (1893). *El juego y su penalidad en Derecho constituyente y positivo*. Madrid: Centro Editorial de Góngora.
- Sánchez, R. F. (1899). *Estudios de Derecho Civil*. Madrid: Rivadeneyra.
- Serrano, G. A. (1977). Juegos ilícitos. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 30, pp. 307-329.
- Solana, G. (1973). *El juego en la sociedad española del siglo XX*. Madrid: Nacional.
- Soto, D. (1573). *De Iustitia & Iure*. Salamanca: Instituto de Estudios Políticos.
- Strosetzki, C. (1998). *La casuística de los juegos de azar y de los espectáculos públicos en el siglo de oro*. En C. Strosetzki (Ed.), (pp. 322-343). Teatro español del siglo de oro. Madrid: Veruert- Iberoamericana.
- Tomás y Valiente, F. (1992). *El Derecho penal de la monarquía absoluta (siglos XVI, XVII y XVIII)*. Madrid: Tecnos.
- Valdés, J. M. (1912). Informe presentado al Congreso con motivo del proyecto de ley para reglamentar los juegos de suerte, envite o azar. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo CXXI (pp.n.d)
- Vives, L. (1987). *Diálogos sobre la educación, (traducción, introducción y notas de Pedro Rodríguez Santidrián)*. Madrid: Alianza.