

**Anteproyecto de Ley por el que se regulan los mecanismos aleatorios de recompensa asociados a productos de software interactivo de ocio**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La industria del videojuego constituye un sector de actividad que, además de su relevancia económica y gran potencial de crecimiento, constituye una manifestación de la extraordinaria riqueza y variedad de las industrias culturales y creativas de nuestro país.

El dinamismo que este sector ha mostrado en los últimos años se evidencia tanto en la constante incorporación de innovaciones tecnológicas en su diseño u operativa como en la paulatina aproximación que ha tenido a otros sectores que, como el audiovisual, se han caracterizado por su capacidad para transmitir valores a la sociedad en su conjunto, y así, en definitiva, contribuir a transformarla.

Asociado de este dinamismo tan relevante, este sector ha desarrollado también nuevos modelos de negocio que han supuesto una aproximación de su oferta de productos y servicios a aquella otra ofrecida por la industria dedicada a los juegos de azar en el ámbito online. En concreto, el fenómeno de la utilización de mecanismos aleatorios de recompensa, que integran como elemento más relevante de su funcionamiento el azar (las comúnmente denominadas cajas botín, del término inglés "*loot box*"), se ha evidenciado como el más proclive a generar un espacio de confusión entre estos dos sectores económicos.

Los mecanismos aleatorios de recompensa son objetos, funcionalidades o procesos virtuales de cualquier tipo integrados en la dinámica de algunos videojuegos y cuya activación ofrece la oportunidad al jugador de obtener, con carácter aleatorio, recompensas o premios virtuales que pueden utilizarse en el entorno de estos productos de entretenimiento. Esos premios o recompensas virtuales tienen por finalidad mejorar las características de un personaje, optimizar parcial o totalmente su diseño gráfico, permitir la apertura de nuevas zonas o fases en el videojuego, o generar algún accesorio de naturaleza competitiva o meramente estética, entre otras muchas posibilidades.

Pues bien, la conexión entre algunos de estos mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos, denominados en esta ley productos de software interactivos de ocio, y los juegos de azar resulta evidente desde varias perspectivas.

En primer término, porque la mecánica de su funcionamiento comparte, desde un punto de vista conceptual, una identidad clara con la participación en determinados juegos de azar, muy particularmente con la modalidad de juego “máquinas de azar”. Así, entre otras características comunes, estos mecanismos distribuyen, con carácter aleatorio y tras el pago de una cantidad de dinero o de un objeto virtual, los premios que ofertan a sus usuarios sobre la base de programas de refuerzo de razón aleatoria, acompañando ese funcionamiento de efectos visuales y sonoros que, al asociarse con la incertidumbre propia de un resultado de naturaleza aleatoria, intensifican el nivel de excitación fisiológica; y también promueven, al igual que sucede en los juegos de azar, un uso reiterativo de los mismos. Igualmente, la operativa de ciertas cajas botín comparte también características estructurales y dinámicas comerciales con los juegos de azar, entre las que pueden destacarse, por ejemplo, los “casi aciertas” (del término inglés, “*near miss*”) o las pérdidas disfrazadas de ganancias (“*losses disguised as wins*”), que cuando se integran en la mecánica de activación de un producto presentado en el contexto de o asociado a un videojuego adquieren un contorno singular, con ciertas especificidades derivadas de la naturaleza del juego en el que se desarrollan, sin dejar de compartir esa misma naturaleza.

Esta conexión, puesta de manifiesto por una abundante literatura científica, ha suscitado una honda preocupación tanto en el ámbito académico como en la sociedad en su conjunto, en la medida que, como es conocido, la consecuencia más grave que los juegos de azar producen es el surgimiento, en un cierto número de jugadores, de conductas de consumo irreflexivas, compulsivas y, en última instancia, patológicas, todo ello con base en la mecánica de activación psicológica susceptible de desencadenarse al participar en esta actividad, lo que es causa de graves repercusiones económicas, patrimoniales y afectivas, tanto en las personas que las padecen como en su entorno personal, social y familiar.

En efecto, ya se cuenta en la actualidad con evidencia empírica suficiente sobre la existencia de vínculos asociativos entre el uso de cajas botín y la participación en actividades de juegos de azar y, en particular, entre el juego problemático o, en su caso, el trastorno asociado a la conducta de juego, y el nivel de gasto en mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos, al contrastar que la cantidad de dinero empleada en la compra de estos objetos virtuales es directamente proporcional al grado de severidad en el trastorno en la conducta de juego de aquellos jugadores que participan en ambos entornos.

La constatación empírica de esta correlación entre niveles de gasto en cajas botín y juego problemático, presta un fundamento objetivo a la mencionada preocupación social y académica por la presencia de los mecanismos aleatorios de recompensa asociados a los videojuegos. Esta preocupación se ve aún más reforzada cuando se tiene en cuenta el gran número de menores de edad susceptibles de entrar en contacto con estos productos como usuarios de videojuegos, teniendo en cuenta las cifras de participación tan alta en videojuegos de las personas con ese rango de edad. Para estos menores, es probable que el contacto con los mecanismos aleatorios de recompensa constituya su primer encuentro con un producto en cuya mecánica de funcionamiento el azar tenga un papel preponderante, y que guarda una intensa similitud, tanto desde un punto de vista estructural como de las técnicas de marketing

utilizadas para su comercialización, con ciertas modalidades de juego propias del juego regulado.

En definitiva, la evidente identidad de algunos mecanismos aleatorios de recompensa con los juegos de azar trae consigo, también, el riesgo de que las consecuencias negativas asociadas de forma tradicional con estos últimos, puedan afectar, en particular, a determinados colectivos vulnerables, señaladamente menores de edad, así como, atendiendo al enorme número de usuarios de videojuegos, también a personas que exhiben comportamientos de juego de riesgo o, en su caso un trastorno asociado a su conducta de juego y que participen de estos productos de ocio.

## II

Ahora bien, más allá de la clara relación de semejanza existente entre este tipo de productos digitales y los juegos de azar, no puede desconocerse la existencia de especificidades que singularizan a los mecanismos aleatorios de recompensa hasta el punto de determinar la necesidad de generar para su adecuado funcionamiento un entorno regulatorio propio y singular, al no ser el marco regulatorio aplicado al juego el más óptimo para ello.

En este sentido, es preciso señalar que la actividad de juego regulada por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, es aquella en la que se arriesgan cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar, pudiendo los premios ser en metálico o especie, dependiendo de la modalidad de juego. Por lo tanto, en términos generales, para que una actividad quede comprendida en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, además de ser de ámbito estatal, debe reunir de manera concurrente los siguientes elementos: pago por participar, azar en la determinación del resultado y premio transferido al participante ganador que pueda ser convertido, de algún modo, en una moneda de curso legal. Cuando una determinada actividad es susceptible de subsunción en el concepto de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, entonces resulta imperativo su sometimiento al marco regulatorio en ella previsto, lo que implica, entre otros aspectos que, salvo que esa actividad cuente con una reglamentación específica, estará prohibida.

Ahora bien, este concepto, análogo al utilizado por otras jurisdicciones de nuestro entorno y conocido y asimilado por todas aquellas entidades que desarrollan una actividad relacionada con los juegos de azar y las apuestas en nuestro país, encuentra, sin embargo, dificultades de aplicación en lo que a los mecanismos aleatorios de recompensa se refiere. En primer término, por la heterogeneidad y mutabilidad en el funcionamiento de los esquemas de convertibilidad de los bienes obtenidos tras la activación de mecanismos aleatorios de recompensa en monedas de curso legal, pues dichos esquemas pueden variar muy rápidamente en un breve espacio de tiempo. En segundo término, por su complejidad, pues estos esquemas de convertibilidad pueden llegar a conformarse a partir de una serie o

sucesión prolongada de intercambios de productos muy diversos, como bienes virtuales, criptomonedas, funcionalidades digitales o, incluso, actuaciones realizadas en el mundo real, constituyendo así una trama extraordinariamente variada de permutas, compras, ventas o cesiones de todo tipo hasta llegar al dinero fiduciario.

Desde otra perspectiva, también merece destacarse que la comercialización y explotación de esta clase de productos tiene, por su propia naturaleza, un carácter accesorio con respecto a la actividad principal que desarrollan las entidades titulares de los productos de software interactivo de ocio en el que aquellos se insertan. En efecto, los mecanismos aleatorios de recompensa carecen de una entidad independiente respecto los productos de software interactivo de ocio en donde despliegan su potencialidad, a diferencia de lo que ocurre con los juegos de azar, cuya organización, comercialización y explotación es, como determina la propia ley 13/2011, de 27 de mayo, el objeto social único de las entidades que desarrollan esa actividad.

En definitiva, no puede desconocerse que la integración de este tipo de productos en un esquema funcional mayor como el que constituyen los videojuegos puede llegar a trascender la mera funcionalidad económica que subyace en toda forma de microtransacción hasta llegar a formar parte indisoluble, en muchas ocasiones, de su desarrollo argumental, lo que implica una mayor complejidad en el diseño de cualquier sistema institucional destinado a garantizar la protección de los consumidores.

Es por ello que, atendiendo a las singularidades propias de estos productos, con la finalidad de conseguir el adecuado equilibrio entre la necesidad de ofrecer la suficiente seguridad jurídica a todos los actores implicados en la comercialización o explotación de mecanismos aleatorios de recompensa, la indispensable protección de sus usuarios, especialmente de los menores y grupos vulnerables, y la eficacia de sus previsiones, se establece la presente regulación *ad hoc*.

### III

A partir de ese planteamiento, el Capítulo I de la Ley, describe como su objeto la regulación de los mecanismos aleatorios de recompensa cuyo acceso o a activación se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos de ámbito estatal, y comprende en su ámbito de aplicación aquellos mecanismos que tengan por destinatarios los residentes en España. Destaca en el artículo 3, dedicado a las definiciones, el concepto de mecanismo aleatorio de recompensa, que integra varios de los elementos propios del concepto tradicional de juego, pero en el que destaca la importante diferencia de que, además de la existencia de pago por participar y azar en la determinación del resultado, el tercer elemento integrador del concepto de juego – el premio convertible en moneda de curso legal - lo constituye ahora su mera intercambiabilidad, bien a través del intercambio con otros participantes en los juegos, bien mediante su canje por dinero o por otro tipo de objetos virtuales, sean estos del tipo que sean, puesto que es ese elemento, en último término, el que determina, a través de los complejos modelos de convertibilidad mencionados, el genuino valor económico del objeto resultado de la activación del mecanismo.

El artículo 4, prevé que el Consejo de Políticas del Juego, en calidad de órgano de participación y cooperación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego, sea informado sobre este tipo de productos, así como sobre las actividades de inspección que desarrolle la autoridad competente. Y el artículo 5, atendiendo a las conexiones de diseño y estructurales señalados entre los mecanismos aleatorios de recompensa y las modalidades de juego reguladas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, determina que deba ser la Dirección General de Ordenación del Juego, órgano de la Administración General del Estado con una acreditada experiencia en funciones de supervisión de las actividades de juego, la autoridad competente para el desarrollo de funciones de inspección y supervisión.

La Ley también prevé en su Capítulo II una serie de medidas de protección de los usuarios de mecanismos aleatorios de recompensa, que pasan a describirse a continuación.

Así, el artículo 6 contiene una serie de disposiciones orientadas a proteger principalmente a las personas menores de edad. De este modo se prohíbe la utilización de este tipo de mecanismos por este colectivo y se establece la obligación de que su acceso o activación requiera previamente la verificación de la identidad de sus usuarios a través de una verificación documental de su identidad. También, se obliga a las entidades que comercialicen o exploten esta clase de productos digitales, a su categorización como productos dirigidos a mayores de edad. El artículo 7 aborda el régimen jurídico al que queda sometida la actividad publicitaria de estos productos desde una triple perspectiva. Por un lado, lleva a efecto una limitación del contenido material de las comunicaciones comerciales, excluyendo determinadas manifestaciones que pudieran tener efectos perjudiciales para los usuarios o trasladaren comportamientos o conductas discriminatorias. Por otro lado, establece una limitación de la actividad publicitaria en función del medio de difusión empleado, ya sea este audiovisual, presencial o perteneciente a un servicio de la sociedad de la información. Por último, habilita un mecanismo que permita a la autoridad reguladora para requerir el cese de comunicaciones comerciales que incumplan lo previsto en el propio precepto. El artículo 8 establece un catálogo de derechos de los usuarios, orientado a garantizar un mejor conocimiento de la naturaleza de los mecanismos aleatorios de recompensa y posibilitar, de esta forma, una decisión mejor informada a la hora de utilizarlos. El artículo 9 dispone el establecimiento de una sección o módulo en la que sean accesible estos productos, en los que se deberá proporcionar, entre otros aspectos, información sobre los riesgos de la práctica irreflexiva del juego, modo de funcionamiento de la sesión o la existencia de mecanismos de control parental. El artículo 10 dispone la obligación de que las entidades que exploten o comercialicen esta clase de objetos virtuales cuenten con mecanismos de autoexclusión a disposición de sus usuarios. El artículo 11 regula la sesión de juego de los mecanismos, herramienta que permitirá a sus usuarios configurar el tiempo máximo de utilización y la cantidad máxima que están dispuestos a gastar en estos productos.

El Capítulo III, por su parte, aborda la regulación del régimen sancionador, previendo un rango de sanciones que comprende desde el apercibimiento por escrito o multa de hasta veinticinco mil euros para las infracciones leves, hasta multas de cien mil a un millón de euros para las infracciones muy graves.

La disposición adicional única determina expresamente que las personas físicas o jurídicas que se encuentren habilitadas, legalmente o mediante licencia o autorización, para el ejercicio de actividades de juego de ámbito estatal incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, o aquellas otras que exploten o comercialicen los juegos incluidos en el ámbito de aplicación de la referida ley no podrán explotar o comercializar mecanismos aleatorios de recompensa.

La disposición transitoria única prevé un período de adaptación de los mecanismos aleatorios de recompensa comercializados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley.

Mediante la disposición final primera, se lleva a cabo la modificación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. La modificación efectuada afecta al ámbito objetivo de aplicación de la norma, excluyendo expresamente determinadas actividades hasta ahora no contempladas y entre las cuales se incluyen los mecanismos aleatorios de recompensa en productos de software interactivo de ocio.

Por último, las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta, se dedican al título competencial en virtud del que se adopta la norma, a una previsión de desarrollo reglamentario y a la entrada en vigor.

### III

Esta iniciativa legislativa cumple los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Su necesidad y eficacia se justifican en una mayor protección de las personas usuarias de este tipo de productos digitales y, especialmente, de aquellos colectivos que o bien no deben tener acceso a los mismos, como es el caso de las personas menores de edad, o bien deben contar con algunas de las garantías que rodean a las actividades de juego regulado, como sucede con los colectivos de afectados por problemas de juego que entran en contacto con estos productos por medio de la utilización de videojuegos. La proporcionalidad de la iniciativa se justifica porque las medidas que se incluyen son imprescindibles para la consecución de los objetivos previamente mencionados, habiendo adoptado la alternativa menos gravosa compatible con la consecución de las finalidades tuitivas de la norma. Así, no todos los procesos, funcionalidades o productos asociados a videojuegos que integren como elementos esenciales de su configuración estructural el azar son objeto de la presente regulación, sino sólo aquellos que presentan un conjunto de caracteres que las hacen asimilables a ciertos productos de juego de azar. La norma, además, toma en consideración las singularidades que dimanan de la asociación entre los mecanismos aleatorios de recompensa y el entorno propio de los videojuegos, de forma que se constituye como una regulación singular que modula el alcance e intensidad de los requisitos exigibles a las entidades que desean explotar comercialmente este tipo de productos. Asimismo, la norma guarda coherencia con el

ordenamiento jurídico y favorece su certidumbre y claridad, respetando así el principio de seguridad jurídica. Además, esta iniciativa cumple con el principio de eficiencia, al no suponer cargas administrativas innecesarias y racionalizar la gestión de los recursos de las autoridades de juego en aras de conseguir una protección integral eficiente del mercado de ámbito estatal. Por último, en cuanto al principio de transparencia, esta norma ha sido sometida a los preceptivos trámites de consulta pública, audiencia e información pública.

Esta norma ha sido presentada en el Consejo de Políticas del Juego, conforme a lo previsto en la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Igualmente, ha sido sometida a informe de la Agencia Española de Protección de Datos y del Consejo de Consumidores y Usuarios.

### **1.1.1.1 Capítulo I**

#### **1.1.1.2 Disposiciones generales**

##### **Artículo 1. Objeto.**

El objeto de esta Ley es la regulación de los mecanismos aleatorios de recompensa cuyo acceso o activación se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos de ámbito estatal con independencia del dispositivo a través del cual este acceso o activación se produzca, con el fin de garantizar la prevención de conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en estas actividades.

##### **Artículo 2. Ámbito de aplicación.**

Dentro del objeto definido en el artículo 1, se incluyen en el ámbito de aplicación de esta ley aquellos mecanismos aleatorios de recompensa cuyo acceso o activación se oferte a residentes en España, así como las comunicaciones comerciales dirigidas a esos residentes.

##### **Artículo 3. Definiciones.**

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

a) Comunicación comercial: toda forma de comunicación, realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, difundida por cualquier medio o soporte, destinada a promocionar, de manera directa o indirecta, la utilización o el acceso a mecanismos aleatorios de recompensa.

No se consideran comunicaciones comerciales aquellas actividades publicitarias destinadas a promocionar productos de software interactivo de ocio que tengan integrados mecanismos aleatorios de recompensa, siempre y cuando en la actividad publicitaria no se mencionen estos mecanismos.

b) Comunicación comercial a través de medios presenciales: aquella que se realiza a través de vallas, marquesinas, carteles, monitores, pantallas, o cualesquiera otros elementos de análoga naturaleza tanto muebles como inmuebles; la que se fija sobre elementos móviles y medios de transporte, ya sean públicos o privados; la que se difunde a través de instrumentos de megafonía; así como la que se distribuye en folletos, o en revistas, diarios o soportes similares.

c) Mecanismo aleatorio de recompensa: funcionalidad asociada a los productos de software interactivo de ocio que requiere, para la activación del proceso aleatorio en que consiste la totalidad o la mayor parte de su funcionamiento, del previo pago de una cantidad de dinero o de un objeto virtual que haya podido ser adquirido con dinero directa o indirectamente, y que ofrece al usuario, como resultado de dicho proceso aleatorio, la obtención de un objeto virtual que puede ser, alternativa o acumulativamente:

1.º Cedido o intercambiado entre los participantes de un producto de software interactivo de ocio.

2.º Canjeado por dinero o por otros objetos virtuales utilizados en ese producto de software interactivo, sean estos del tipo que sean.

d) Producto de software interactivo de ocio: los videojuegos disponibles para los usuarios en consolas, ordenadores personales, teléfonos móviles o cualquier otro dispositivo que pueda utilizarse a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos.

#### Artículo 4. *Consejo de Políticas del Juego.*

El Consejo de Políticas del Juego regulado en los artículos 34 y 35 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, será informado sobre los mecanismos aleatorios de recompensa regulados en la presente ley y sobre la supervisión que se realiza sobre los mismos por parte de la autoridad de regulación del juego.

#### Artículo 5. *Autoridad de inspección y supervisión.*

Al objeto de garantizar lo dispuesto en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen, corresponderá a la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Consumo la vigilancia, inspección y control de todos los aspectos y estándares regulatorios, administrativos y técnicos, relativos al desarrollo de las actividades previstas en ella.



## Capítulo II

### **Medidas de protección de los usuarios de mecanismos aleatorios de recompensa.**

Artículo 6. *Prohibición de utilización de mecanismos aleatorios de recompensa por menores de edad.*

1. Queda prohibido el acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa o su activación por personas menores de edad.
2. Con el fin de garantizar la efectividad de esta prohibición, las entidades que exploten o comercialicen mecanismos aleatorios de recompensa deberán habilitar un sistema de verificación documental de la identidad de los participantes. Este sistema de verificación podrá complementarse, siempre con carácter voluntario para estas entidades, con un sistema de identificación biométrica.

El acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa o su activación por el usuario no podrá realizarse hasta que se haya verificado su identidad en los términos previstos en este apartado.

3. En el ejercicio de sus competencias de inspección la Dirección General de Ordenación del Juego podrá requerir los datos relativos a las verificaciones de identidad realizadas en virtud de lo dispuesto en este artículo.
4. La verificación de la identidad de los participantes se realizará con pleno respeto a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y en su normativa de desarrollo.

5. Las entidades que exploten o comercialicen mecanismos aleatorios de recompensa deberán habilitar mecanismos de control parental que permitan excluir completamente, y para cualquier tipo de dispositivo, la compra o la utilización de este tipo de mecanismos.

Artículo 7. *Comunicaciones comerciales de los mecanismos aleatorios de recompensa.*

1. Las comunicaciones comerciales de los mecanismos aleatorios de recompensa no podrán:
  - a) Incitar a actitudes o comportamientos antisociales o violentos de cualquier tipo, discriminatorios por razones de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, opinión o convicción, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, enfermedad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
  - b) Incitar a actitudes o comportamientos humillantes, denigratorios o vejatorios.

- c) Incitar a la práctica irreflexiva o compulsiva de esta actividad.
- d) Inducir a error sobre la posibilidad de ser premiados o sugerir que la repetición del juego puede aumentar las posibilidades de obtener un objeto virtual mejor.

2. Las comunicaciones comerciales de los mecanismos aleatorios de recompensa deberán incluir un mensaje relativo a participar con moderación en esta actividad, además de incluir una advertencia de que las personas menores de edad no pueden participar en esta clase de actividades.

3. Las comunicaciones comerciales de los mecanismos aleatorios de recompensa sólo podrán difundirse en páginas web y en cuentas o canales de una red social o una plataforma de intercambio de vídeos cuya actividad principal consista en ofrecer información o contenidos sobre los juegos regulados en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, o sobre esta clase de mecanismos.

En el caso de servicios de comunicación audiovisual, las comunicaciones comerciales de los mecanismos aleatorios de recompensa sólo podrán emitirse entre la 01:00 y las 05:00 horas.

Quedan prohibidas las comunicaciones comerciales de mecanismos aleatorios de recompensa a través de medios presenciales.

4. La Dirección General de Ordenación del Juego, en el ejercicio de la potestad administrativa de requerir el cese de las comunicaciones comerciales sobre mecanismos aleatorios de recompensa que incumplan lo dispuesto en este precepto, se dirigirá a la entidad, red publicitaria, agencia de publicidad, prestador de servicios de comunicación audiovisual o electrónica, medio de comunicación, prestador de servicios de la sociedad de la información o servicio de intermediación, indicándole motivadamente la infracción de la normativa aplicable.

Cualquiera de estos prestadores, sean personas físicas o jurídicas, deberá, en los tres días naturales siguientes a su recepción, comunicar el cumplimiento del requerimiento de cese de dichas comunicaciones comerciales.

En particular, en caso de que, de forma reiterada, la persona física o entidad que, desde una página web, aplicación, cuenta o canal de una red social o plataforma de intercambio de vídeos, incumpla los requerimientos de cese de las comunicaciones comerciales de la autoridad de regulación del juego, ésta podrá dirigir su requerimiento directamente al servidor, red social o plataforma de intercambio de vídeos desde la que se difundan esas comunicaciones comerciales. Este último requerimiento tendrá por finalidad la interrupción de la totalidad del servicio ofertado por la persona física o entidad en su página web, aplicación, cuenta o canal, por un plazo no superior a un año desde la fecha del requerimiento.

#### *Artículo 8. Derechos de información de los usuarios de mecanismos aleatorios de recompensa*

Los usuarios de mecanismos aleatorios de recompensa tienen los siguientes derechos:

- a) A obtener información clara y veraz sobre las condiciones de participación derivadas del acceso a un mecanismo aleatorio de recompensa o de su activación. Esta información deberá

estar fácilmente disponible antes del inicio de la participación y en cualquier momento durante la misma.

b) A obtener información de forma clara y suficientemente comprensible sobre la probabilidad de obtener los distintos objetos virtuales resultado del acceso al mecanismo aleatorio de recompensa o de su activación.

c) A conocer el importe, en euros, para cada acceso o activación de un mecanismo aleatorio de recompensa.

d) A conocer, en cualquier momento, el número de mecanismos aleatorios de recompensa activados, así como el importe gastado en euros y el tiempo destinado al acceso o activación.

A los efectos previstos en este párrafo, el producto de software interactivo deberá contar en su diseño con un sistema que permita la consulta de esta información por parte del usuario.

e) A recibir información sobre la práctica responsable de esta actividad, en los términos previstos en el artículo 9.

f) A recibir información sobre la existencia de mecanismos de control parental y sobre el modo en que estos funcionan.

g) A no ver alteradas las probabilidades de obtención de un determinado objeto virtual a consecuencia de la activación de un mecanismo aleatorio de recompensa en función de su comportamiento de juego.

*Artículo 9. Obligaciones de información para un uso seguro de los mecanismos aleatorios de recompensa.*

1. La información para un uso más seguro de estos mecanismos se proporcionará en la sección o módulo del producto de software interactivo o plataforma digital donde se ofrezcan o, en su caso, antes de activar el concreto mecanismo aleatorio de recompensa, mediante un espacio digital propio accesible a través de un enlace con una visibilidad adecuada.

La Dirección General de Ordenación del Juego podrá, mediante resolución, establecer las especificaciones relativas a la forma, tamaño, disposición, contraste del enlace señalado en el párrafo anterior.

2. En el espacio digital señalado en el apartado 1 se trasladará información sobre:

a) Los riesgos derivados de la práctica irreflexiva o compulsiva en la activación de mecanismos aleatorios de recompensa integrados.

b) La existencia de mecanismos de autoexclusión.

c) El modo de funcionamiento de la sesión de mecanismos aleatorios de recompensa.

- d) Los mecanismos control parental que pueden utilizarse.
- e) La prohibición de utilizar estos mecanismos por menores de edad.
- f) Información sobre el uso más seguro de mecanismos aleatorios de recompensa

*Artículo 10. Mecanismos de autoexclusión.*

Las entidades que exploten o comercialicen mecanismos aleatorios de recompensa deberán incorporar mecanismos de autoexclusión a disposición de los participantes en esta actividad, cuya activación comportará:

- a) La suspensión temporal de la activación de los mecanismos aleatorios de recompensa regulados por esta ley, por un periodo no inferior a tres meses y no superior a cinco años, sin posibilidad de modificar el plazo fijado.
- b) La eventual devolución de las cantidades de dinero u objetos virtuales que estuvieran comprometidos exclusivamente a la activación de mecanismos aleatorios de recompensa.

*Artículo 11. Fijación de límites de gasto.*

Las entidades que comercialicen o exploten mecanismos aleatorios de recompensa deberán ofrecer a sus usuarios la posibilidad de limitar, con carácter voluntario, el gasto en estos objetos virtuales.

No podrán modificarse estos límites si no han transcurrido al menos tres meses desde su establecimiento.

*Artículo 12. Sesión de mecanismos aleatorios de recompensa.*

1. Las entidades que exploten o comercialicen mecanismos aleatorios de recompensa deberán implementar una sesión que obligue a su usuario a determinar, con carácter previo al eventual acceso o activación de esta clase de mecanismos, el tiempo máximo de utilización y la cantidad máxima de dinero que está dispuesto a gastar en ellos.

La falta de configuración por el usuario de esta sesión impedirá el acceso a este tipo de funcionalidades o su activación.

2. El usuario deberá establecer el tiempo máximo de utilización y la cantidad máxima que está dispuesto a gastar en ellos cada vez que active una nueva sesión, sin que se puedan predeterminar por defecto estos valores ni guardar los establecidos en sesiones anteriores. En la configuración de la sesión, el usuario podrá, además, restringir temporalmente su acceso a una sesión futura, para el supuesto de que la actual finalice automáticamente como consecuencia del agotamiento de alguno de los límites establecidos.

3. La configuración de la sesión no podrá ser modificada durante el transcurso de la misma. No obstante, dicha sesión podrá finalizarse con anterioridad al cumplimiento de los términos anteriormente citados.

4. Agotado el tiempo o la cantidad máxima de dinero que está dispuesto a gastar durante la sesión, ésta finalizará automáticamente, produciéndose la imposibilidad de volver a acceder a un nuevo mecanismo aleatorio de recompensa una vez finalicen los procesos asociados al mecanismo aleatorio de recompensa en curso. El diseño de la sesión deberá habilitar los medios necesarios para no permitir la activación de nuevos mecanismos aleatorios de recompensa desde que finalice la sesión. Igualmente, deberá anticipar al usuario la proximidad del cumplimiento de los límites predeterminados en la configuración previa de la sesión, a fin de que dicho usuario pueda realizar, si así lo desea, un cierre ordenado de la misma

5. Cuando en el transcurso de los sesenta minutos siguientes a la finalización de la sesión, el usuario inicie una nueva, el diseño de la sesión deberá prever la remisión de un mensaje que deberá señalar la circunstancia del tiempo transcurrido desde su última participación, la conveniencia de desarrollar un comportamiento de juego más seguro, así como las implicaciones que se derivan de una frecuencia excesiva de juego. Además, en ese mensaje específico se incluirá un vínculo que permita el redireccionamiento a la sección prevista en el artículo 9.2.

### Capítulo III

#### **Régimen sancionador.**

##### *Artículo 13. Competencias de inspección y sanción.*

La Dirección General de Ordenación del juego ejercerá las funciones de inspección y control, de oficio o a instancia de parte, así como la instrucción de expedientes sancionadores e imposición de sanciones en la materia objeto de esta ley.

##### *Artículo 14. Infracciones.*

1. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones tipificadas en esta Ley y que pueden ser especificadas en los reglamentos que la desarrollen.

2. Las infracciones administrativas en esta materia se clasifican en muy graves, graves y leves.

##### *Artículo 15. Sujetos infractores.*

Son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley, les den soporte, publiciten, promocionen u obtengan beneficio de las mismas.

#### Artículo 16. *Infracciones.*

##### 1. Son infracciones muy graves:

- a) Permitir el acceso de las personas menores de edad a los mecanismos aleatorios de recompensa.
- b) La difusión de comunicaciones comerciales vulnerando lo dispuesto en el artículo 7.
- c) La puesta a disposición del público de mecanismos aleatorios de recompensa sin la correspondiente sesión o sin el establecimiento en su diseño de los límites de tiempo y cuantía a que se refiere el artículo 12.
- d) La puesta a disposición del público de mecanismos aleatorios de recompensa sin el correspondiente sistema de verificación de la edad a los que se refiere el artículo 6.
- e) Vulnerar lo dispuesto en la disposición adicional única.

##### 2. Son infracciones graves las siguientes:

- a) El incumplimiento de las obligaciones de información para un uso seguro de los mecanismos aleatorios de recompensa.
- b) El incumplimiento de la obligación de ofrecer información de forma clara y suficientemente comprensible sobre la probabilidad de obtener los distintos objetos virtuales resultado del acceso al mecanismo aleatorio de recompensa o de su activación.
- c) El incumplimiento de los requerimientos de información expedidos por la Dirección General de Ordenación del juego.
- d) La obstrucción, resistencia o excusa a la actividad de inspección y control, así como la ocultación o destrucción de la información, documentos o soportes de la misma.

##### 3. Son infracciones leves los incumplimientos de las obligaciones contenidas en esta ley, cuando no estuvieren expresamente tipificadas como infracciones graves o muy graves.

#### Artículo 17. *Sanciones administrativas.*

##### 1. Las infracciones calificadas como leves serán sancionadas por la autoridad de regulación del juego con:

- a) Apercibimiento por escrito.
- b) Multa de hasta veinticinco mil euros.

2. Las infracciones calificadas como graves serán sancionadas por la autoridad de regulación del juego con la sanción de multa de veinticinco mil a doscientos mil euros.

3. Las infracciones calificadas como muy graves serán sancionadas por la autoridad de regulación del juego con la sanción de multa de doscientos mil euros a tres millones de euros. Además, podrá imponerse la clausura de los medios por los que se presten servicios de la sociedad de la información que soporten el acceso o la activación de los mecanismos aleatorios de recompensa.

4. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a la naturaleza de los derechos personales afectados, al volumen de las transacciones efectuadas, a los beneficios obtenidos, al grado de intencionalidad, a la reincidencia, a los daños y perjuicios causados a las personas interesadas y a terceras personas, y a cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.

5. Si en razón de las circunstancias concurrentes, se apreciara una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho, el órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate.

#### Artículo 18. *Prescripción.*

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años y las leves al año.

Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las impuestas por infracciones graves a los dos años, y las impuestas por infracciones leves al año.

2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En los casos de infracción continuada, se computará desde el día en que se realizó la última infracción. Dicho plazo se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de tres meses por causa no imputable al presunto responsable.

3. El plazo de prescripción de las sanciones se computará desde el día siguiente a aquél en que resulte firme la resolución por la que se impone la sanción. Se interrumpirá la prescripción de las sanciones por la iniciación del procedimiento de ejecución, con conocimiento del interesado, volviendo a transcurrir dicho plazo si aquél estuviere paralizado durante más de tres meses por causa no imputable al infractor.

#### Artículo 19. *Procedimiento sancionador.*

1. El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo de la persona titular de la Dirección General de Ordenación del Juego, por propia iniciativa, por acta motivada de la Inspección, por petición razonada de otros órganos o por denuncia.

2. El procedimiento sancionador, que se resolverá en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio, se ajustará a lo previsto en la presente Ley y su desarrollo reglamentario, siendo de aplicación las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Disposición adicional única. *Operadores de juego con título habilitante de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y entidades que desarrollen las actividades propias de dicha ley.*

Las personas físicas o jurídicas que se encuentren habilitadas, legalmente o mediante licencia o autorización, para el ejercicio de actividades de juego de ámbito estatal incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, o aquellas otras que exploten o comercialicen los juegos incluidos en el ámbito de aplicación de la referida ley no podrán explotar o comercializar mecanismos aleatorios de recompensa.

Disposición transitoria única. *Adaptación de los mecanismos aleatorios de recompensa.*

Las entidades que exploten o comercialicen mecanismos aleatorios de recompensa con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley deberán adaptarlos a sus disposiciones en el plazo de 12 meses desde su entrada en vigor.

Disposición final primera. *Modificación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.*

El apartado 2 del artículo 2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, queda modificado en los siguientes términos:

“2. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley:

a) Los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstas no produzcan transferencias económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización de los medios precisos para su desarrollo y cuando éste no constituya en medida alguna beneficio económico para el promotor o los operadores.

b) Las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal.

c) Las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, sin perjuicio de lo establecido en el Título VII de esta Ley.



d) Los mecanismos aleatorios de recompensa en productos de software interactivo de ocio, que están regulados en su normativa sectorial.

f) Las competiciones de esports, para aquellos que se enfrentan en dichas competiciones a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos, sin perjuicio de la aplicación de esta ley a las apuestas que puedan realizarse sobre tales competiciones.”

Disposición final segunda. *Título competencial.*

Esta ley tiene carácter básico al dictarse al amparo de las competencias que corresponden al Estado en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

En particular, la disposición final primera de esta ley se dicta al amparo de las competencias que corresponden al Estado en el artículo 149.1.6.<sup>a</sup>, 11.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup> y 21.<sup>a</sup>.

Disposición final tercera. *Desarrollo reglamentario.*

Se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de esta ley.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el 2 de enero de 2024.



# MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULAN LOS MECANISMOS ALEATORIOS DE RECOMPENSA ASOCIADOS A PRODUCTOS DE SOFTWARE INTERACTIVO DE OCIO

## FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio de Consumo.	<b>Fecha</b>	28-06-2022
<b>Título de la norma</b>	<b>ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULAN LOS MECANISMOS ALEATORIOS DE RECOMPENSA ASOCIADOS A PRODUCTOS DE SOFTWARE INTERACTIVO DE OCIO</b>		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal.		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	Este anteproyecto regula las condiciones de oferta de los mecanismos aleatorios de recompensa en productos de software interactivo de ocio mediante la imposición de requisitos para su explotación y comercialización		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	La protección de los consumidores desde una perspectiva de salud pública, atendiendo a los potenciales efectos perjudiciales que la presencia de determinados mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos pueden ocasionar debido a su conexión con modalidades de juego regulado, singularmente en el colectivo de los menores de edad y en otros colectivos de personas vulnerables (por ejemplo, las personas afectadas por trastornos de juego).		
<b>Principales alternativas consideradas</b>	<p>1- No proceder a una regulación del fenómeno de los mecanismos aleatorios de recompensa, confiando en las medidas de autorregulación que el propio sector pudiera adoptar.</p> <p>2- Establecer un mecanismo de corregulación en el que la administración pudiera tener una función de supervisión.</p> <p>3- Regular los mecanismos aleatorios de recompensa como una modalidad de juego inserta en el modelo regulatorio de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.</p>		
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>			
<b>Tipo de norma</b>	Ley		

<b>Estructura de la Norma</b>	Esta norma consta de una exposición de motivos, 19 artículos divididos en tres capítulos una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales	
<b>Informes a recabar</b>	Se solicitarán todos los informes y se realizarán todas las consultas que, por razón de oportunidad o por su carácter preceptivo, resulten necesarias para la tramitación de este anteproyecto.	
<b>Trámite de información pública</b>	La iniciativa ha contado con el trámite de consulta pública previa celebrada entre el 28/05/2022 y el 13/06/2022.  Se dará cumplimiento al trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Consumo.	
<b>ANALISIS DE IMPACTOS</b>		
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	El anteproyecto es acorde con el sistema de distribución de competencias.	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general.	No tiene impactos apreciables en la economía en general.
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.</p>	<p><input type="checkbox"/> Implica un gasto.</p> <p><input type="checkbox"/> Implica un ingreso. Cuantificación estimada:</p> <p>Cuantificación estimada:</p>
<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA</b>  <b>IMPACTO EN LA FAMILIA</b>  <b>IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO</b>	<p>El impacto en la infancia y en la adolescencia es positivo.</p> <p>El impacto en la familia es positivo.</p> <p>El impacto por razón de cambio climático es nulo.</p>	
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>	Se detecta un impacto positivo en salud.	



# MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULAN LOS MECANISMOS ALEATORIOS DE RECOMPENSA ASOCIADOS A PRODUCTOS DE SOFTWARE INTERACTIVO DE OCIO

Esta memoria del análisis de impacto normativo responde a la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Para la elaboración de la memoria se ha tenido en cuenta la estructura prevista en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, así como la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la Disposición adicional primera del Real Decreto antes citado.

## 1.- Oportunidad de la norma.

### 1.1. Motivación.

#### 1.1.1. Contexto de la iniciativa.

La industria del videojuego constituye un sector de actividad que, además de su relevancia económica y gran potencial de crecimiento, constituye una manifestación de la extraordinaria riqueza y variedad de las industrias culturales y creativas de nuestro país.

El dinamismo que este sector ha mostrado en los últimos años se evidencia tanto en la constante incorporación de innovaciones tecnológicas en el diseño y en la funcionalidad, como en la paulatina aproximación que ha tenido a otras industrias que, como la audiovisual, se han caracterizado por su extraordinaria capacidad para transmitir valores a la sociedad en su conjunto, y así, en definitiva, contribuir a transformarla.

Asociado de este dinamismo han aparecido también nuevos modelos de negocio que han supuesto una aproximación de la oferta de productos y servicios de este sector económico a aquellos otros ofrecidos por la industria dedicada a los juegos de azar en el ámbito online.

En concreto, el fenómeno de la comercialización de mecanismos aleatorios de recompensa— como vía de monetización de la participación de los usuarios de videojuegos —, llamados también cajas botín o “*loot boxes*”, se ha evidenciado como el más proclive a generar un espacio de confusión<sup>1</sup>, cuando no de verdadera semejanza, entre estos dos sectores.

---

<sup>1</sup> Existen otros modelos de negocio que se desarrollan alrededor de la industria de los videojuegos y que conectan también con el sector de los juegos de azar y las apuestas, como el *skin gambling*, que consiste en apostar objetos virtuales obtenidos en un videojuego resultados sobre el resultado de un acontecimiento previamente determinado cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes. Esta modalidad de apuestas no ofrece confusión alguna respecto a su encaje en la Ley 13/2011, de 27 de mayo cuando cumple con las condiciones previstas en esa normativa.



Los mecanismos aleatorios de recompensa<sup>2</sup> son objetos o procesos virtuales de cualquier tipo integrados en la dinámica de determinados videojuegos cuya activación ofrece la oportunidad al jugador de obtener, con carácter aleatorio, recompensas o premios virtuales que pueden utilizarse en el entorno de los mismos<sup>3</sup>.

Esos premios o recompensas virtuales tienen por finalidad mejorar las características de un personaje, optimizar parcial o totalmente su diseño gráfico, permitir la apertura de nuevas zonas o fases en el videojuego, o generar algún accesorio de naturaleza competitiva o meramente estética, entre otras muchas diversas posibilidades.

Existen numerosas modalidades de cajas botín en función de su forma de obtención; algunas de ellas se adquieren mediante dinero fiduciario o con monedas virtuales, otras se obtienen sin contraprestación monetaria alguna, por ejemplo, mediante el desempeño de diversas tareas o desarrollos específicos en el entorno de juego. Algunas permiten la transferencia de las recompensas obtenidas y otras no. Y algunas otras se obtienen directamente durante el juego, sin posibilidad de intercambio entre participantes.

Este anteproyecto tiene por finalidad regular únicamente **una específica modalidad de mecanismos aleatorios de recompensa, aquella para los que se exige una previa contraprestación monetaria por parte del jugador para la activación del proceso aleatorio y que ofrecen a cambio la obtención de una recompensa que sea susceptible de intercambio entre los participantes de ese videojuego o canjeable por dinero u otros objetos virtuales, sean del tipo que sean**<sup>4</sup>.

### 1.1.2 Razones que motivan la aprobación de esta norma

#### *1. Sobre la presencia de los mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos y sobre la relevancia económica de dichos mecanismos para el sector del videojuego.*

La comercialización de cajas botín constituye una modalidad de negocio muy relevante para la industria de los videojuegos. Aunque no se han localizado estudios individualizados sobre el montante total de ingresos derivados de cajas botín, un estudio del Juniper Research's study<sup>5</sup> cifra los ingresos provenientes de cajas botín, por un lado, y de apuestas de skins, por otro, sin

---

<sup>2</sup> A juicio de la Dirección General de Ordenación del Juego, el término "mecanismo aleatorio de recompensa" resulta técnicamente más apropiado para referirse a esta clase de productos digitales. En este sentido, este centro directivo se acoge al criterio adoptado en: Nielsen, R. K. L., & Grabarczyk, P. (2019). Are loot boxes gambling? Random reward mechanisms in video games. *Transactions of the Digital Games Research Association*, 4(3), 171–207. <https://doi.org/10.26503/todigra.v4i3.104>

<sup>3</sup> Ibid. Nielsen, R. K. L., & Grabarczyk, P. (2019). En esta definición se engloban los tres elementos necesarios para que un determinado proceso desarrollado en el entorno de un videojuego pueda tener la consideración de un mecanismo aleatorio de recompensa, a saber: a) condición de elegibilidad; b) procedimiento aleatorio; c) premio o recompensa.

<sup>4</sup> Algunos estudios consideran que el potencial dañino de este tipo de productos abarcaría cualquier modalidad de los mismos que, independientemente de cualquier otra característica, implicara el pago de dinero real por acceder al mismo (vid. *Paying for lootboxes is linked to problema gambling, regardless of specific features such as cash-out and pay-to-win*; Zendle, David Isaac, Cairns, Paul Anthony, en el que se afirma "These analyses suggest that as long as they cost real-world money, loot boxes are not rendered harmless by removing any single feature").

<sup>5</sup> Juniper Research. (2018). In-game Gambling ~ the Next Cash Cow for Publishers.

<https://web.archive.org/web/20200629000114/https://www.juniperresearch.com/document-library/white-papers/in-game-gambling-the-next-cash-cow>

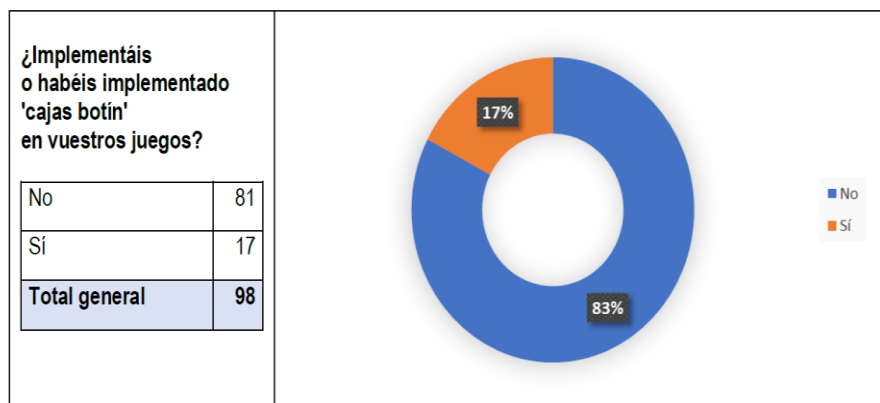


distinguir entre ambos productos, en aproximadamente 30 mil millones de euros en todo el mundo en 2018, con una proyección de hasta 50 mil millones de euros para 2021.

Según otro estudio reciente, aproximadamente algo más de la mitad de los principales juegos disponibles en teléfonos móviles y un 35% de los juegos más importantes de ordenador contienen cajas botín, sean estas del tipo que sean<sup>6</sup>. Este estudio señala cómo la mayoría de los juegos más importantes de móviles tanto en Android (58%) como en iPhones (59%) contenían cajas botín. Este elevado grado de disponibilidad del producto queda reflejado en el gran número de jugadores expuestos a cajas botín: en total, el estudio encontraba que 1.800 millones de descargas de videojuegos contienen este tipo de productos. En China, de los 100 juegos más importantes disponibles en dispositivos móviles iPhones, el 91% contenía este tipo de productos<sup>7</sup>.

En nuestro país se carecen de estudios específicos que permitan valorar el grado de presencia de estos productos en los videojuegos en España. No obstante, en el contexto del “*Proceso participativo sobre la futura regulación de los mecanismos aleatorios de recompensa (cajas botín)*”, abierto por la Dirección General de Ordenación del Juego en 2021, se recibió alguna aportación que puede arrojar algo de luz sobre el grado de integración de este tipo de mecanismos en juegos producidos por el mercado español.

Así, en el informe proporcionado por la Asociación Española de Empresas Productoras y Desarrolladoras de Videojuegos y Software de Entretenimiento se incluía un Anexo III – Resultado de la encuesta: implementación y uso de “cajas botín” (*loot boxes*) en la industria española de desarrollo de videojuegos”. La encuesta se realizó durante el mes de marzo de 2021, a ella contestaron 98 empresas de desarrollo y producción de videojuegos, y ante la pregunta de si habían desarrollado cajas botín, se obtuvieron los siguientes resultados:



En definitiva, a pesar de lo expuesto, no resulta posible conocer con exactitud la verdadera relevancia económica que ostentan mecanismos aleatorios de recompensa en el mercado de los videojuegos a nivel global o a nivel de país, entre otras razones porque la industria de los videojuegos no aporta información desagregada sobre este tipo de productos digitales.

<sup>6</sup> Zendle, D., Meyer, R., Cairns, P., Waters, S., & Ballou, N. (2020). The prevalence of loot boxes in mobile and desktop games. *Addiction*. Advance Online Publication. <https://doi.org/10.1111/add.14973>

<sup>7</sup> Leon Y. Xiao (2022): Drafting video game loot box regulation for dummies: a Chinese lesson, *Information & Communications Technology Law*, DOI: 10.1080/13600834.2022.208806.





Sin embargo, sí existe cierta información parcial accesible para el público general de alguna de las empresas del sector de los videojuegos a nivel mundial que, por comercializar mecanismos aleatorios de recompensa en algunos de sus videojuegos, sí puede resultar de relevancia para conocer la importancia económica que estos objetos virtuales pueden tener para el sector de los videojuegos<sup>8</sup>.

II. *Sobre las características comunes entre los mecanismos aleatorios de recompensa y los juegos de azar.*

La mecánica de uso de ciertas cajas botín comparte identidad, desde un punto de vista conceptual, con la participación en determinados juegos de azar.

Así, ya se ha señalado la existencia de elementos comunes entre los mecanismos aleatorios de recompensa y los juegos de azar que hacen que estos productos digitales deban ser categorizadas como juegos de azar. Estos elementos son los siguientes:

- (1) Que el intercambio esté determinado por el resultado de un evento futuro que se desconoce en el momento de la apuesta;
- (2) Que el resultado se deba, al menos en parte, al azar;
- (3) Que el necesario intercambio de bienes o, en su caso, de dinero, generalmente se haga sin trabajo productivo de ninguna de las partes;
- (4) Que las pérdidas puedan evitarse no participando;
- (5) que los ganadores siempre lo hagan a costa de los que pierden<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Así, las cuentas anuales de Activision Blizzard reflejaron que las microtransacciones dentro de sus videojuegos (siendo los mecanismos aleatorios de recompensa un tipo específico de microtransacción) generaron en todo el mundo aproximadamente unos 956 millones de dólares en el primer trimestre de 2020, 1343 millones en 2021 y 1.011 millones en 2022. <https://investor.activision.com/financial-information/quarterly-results>.

En cuanto a Electronic Arts, los beneficios derivados de sus “servicios en vivo” de pago (término que se usa para englobar el conjunto de funcionalidades de un videojuego que tiene por finalidad mantener al participante comprometido con esta actividad y que trascienden, cuando es el caso, a la compra inicial del videojuego, y que incluye por tanto a los mecanismos aleatorios de recompensa) ascendieron en el primer trimestre de 2020 a 731 millones de dólares, 1.100 millones en 2021 y 1.229 en 2022. <https://ir.ea.com/financial-information/quarterly-results/default.aspx>.

<sup>9</sup> M Griffiths (2018). Is the buying of loot boxes in videogames a form of gambling or gaming? Gaming Law Review. Feb 2018.52-54. <http://doi.org/10.1089/glr.2018.2216>.

En este artículo, el autor señala lo siguiente: “*Although there are many definitions in many disciplines defining gambling, there are a number of common elements that occur in the majority of gambling instances that distinguish ‘true’ gambling from mere risk-taking. These include: (i) the exchange is determined by a future event, which at the time of staking money (or something of financial value), the outcome is unknown, (ii) the result is determined (at least partly or wholly) by chance, (iii) the re-allocation of wealth (i.e., the exchange of money [or something of financial value] usually without the introduction of productive work on either side, and (iv) losses incurred can be avoided by simply not taking part in the activity in the first place. Added to this, it could be argued that the money or prize to be won should be of greater financial value than the money staked in the first place. Based on these elements, the buying of loot boxes (or equivalents) would be classed as a form of gambling.*”.



Pues bien, estos elementos comunes entre los juegos de azar y los mecanismos aleatorios de recompensa adquieren un contorno singular que permite comprender con más profundidad los esquemas de funcionamiento de estos últimos:

- *La distribución aleatoria de los premios o recompensas:*

La distribución aleatoria de los premios, un elemento consustancial de los juegos de azar, y también de los mecanismos aleatorios de recompensa, se caracteriza porque los eventos son independientes entre sí, es decir, la probabilidad de lo que suceda en un momento dado no depende de lo que sucedió en momentos anteriores.

En este sentido, la presencia de uno o varios generadores de números aleatorios<sup>10</sup> o mecanismo similar es el que suele determinar la aparición, sin orden o secuencia aparente, de un objeto virtual derivado de la apertura o uso de un mecanismo aleatorio de recompensa.

En el caso de la industria de los videojuegos, salvo algunas excepciones, se establecen modelos informativos de detección de las probabilidades de acceder a los objetos virtuales provenientes de la apertura de una caja botín que suelen ser complejos y poco intuitivos<sup>11</sup>.

- *La utilización de programas de refuerzo de razón aleatoria:*

La expectativa de una recompensa es el principal motor de muchas conductas motivadas de las personas. Las reglas que rigen cómo, cuánto y por qué se va a reforzar una conducta se estructuran en diferentes programas de reforzamiento.

El tipo de programa de reforzamiento, que gobierna los juegos de azar y también los mecanismos aleatorios de recompensa, se denomina de razón aleatoria<sup>12</sup> y se caracteriza porque los eventos son independientes entre sí, es decir, la probabilidad de lo que suceda en un momento dado no depende de lo que sucedió en momentos anteriores. En el programa de reforzamiento de razón aleatoria, la no dependencia entre lo que ocurrió en la situación pasada y la siguiente hace que no se pueda aprender a predecir con exactitud si y cuando va a llegar la recompensa. Como el resultado no se puede predecir, está siempre sujeto a una incertidumbre que no declina con el paso del tiempo y la experiencia. El efecto del programa de reforzamiento de razón aleatoria que rige los juegos de azar y los mecanismos aleatorios de recompensa influye en que se dé una escalada en la conducta de participar más y más tiempo, y con más dinero.

---

<sup>10</sup> Según el Real Decreto 1613/2011, un generador de números aleatorios es el componente software o hardware que, mediante procedimientos que garantizan su aleatoriedad, genera los resultados numéricos que son empleados por el operador para determinar el resultado de determinados juegos.

<sup>11</sup> Xiao, L. Y., Newall, P. (2022). Probability disclosures are not enough: Reducing loot box reward complexity as a part of ethical video game design. *Journal of Gambling Issues*.

<sup>12</sup> Para una explicación notablemente didáctica, sobre este tipo de programas de reforzamiento de la conducta aleatoria, de la que se extrae la información que se recoge en esta MAIN, puede consultarse, recientemente, J.F Navas, J.C. Perales (2021). Prevención del trastorno por juego de azar: guía práctica para profesionales. Instituto de Adicciones de Madrid Salud. <https://madridsalud.es/guia-prevencion-trastorno-juegos-azar/>



La obtención del objeto virtual deseado bajo un programa de reforzamiento de razón aleatoria de la conducta del participante, al igual que en los juegos de azar, es mucho más eficaz para mantener la conducta que un programa de obtención de premios de carácter continuo.

- *Los efectos sonoros y visuales asociados a la participación y percepción de premios.*

Estos adornos auxiliares en los mecanismos aleatorios de recompensa desempeñan, al igual que en los juegos de azar, una función muy importante, no solo porque contribuyen a que utilizar esta clase de mecanismos sea más atractivo, sino porque al asociarse con la incertidumbre del resultado se intensifica el nivel de excitación fisiológica que estos mecanismos son capaces de producir<sup>13</sup>.

Dicho de otro modo, si estos mismos sonidos y luces se asociaran a la obtención de premios bajo otro programa de reforzamiento que no hiciera que las recompensas fueran siempre inciertas, aquellos no tendrían un efecto tan potente en el comportamiento de sus usuarios.

Más aún, en esta clase de productos se han detectado determinados esquemas de reforzamiento de la conducta fundados en efectos sonoros o visuales y utilizados por la industria de los juegos de azar, entre los que destacan los siguientes:

- *La presencia de “casi-aciertas” (near-miss).*

Algunos mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos utilizan esta funcionalidad, bastante extendida en las máquinas de azar, que consiste en que al jugador se le muestran elementos de valor cerca del artículo que le ha tocado, con la finalidad de generar la ilusión o el convencimiento de que está cerca de lograr el objeto virtual realmente deseado y así estimular un consumo más intenso de estos productos<sup>14</sup>.

- *La utilización de pérdidas disfrazadas de ganancias (losses disguised as wins)<sup>15</sup>.*

---

<sup>13</sup> Como estudio de referencia para el análisis de los programas de refuerzo de razón aleatoria, puede citarse el siguiente: Schultz, W. (1998). Predictive reward signal of dopamine neurons. *Journal of Neurophysiology*, 80, 1–27. <https://doi.org/10.1152/jn.1998.80.1.1>

<sup>14</sup> Por ejemplo, en la plataforma de STEAM, el CSGO y el Dota 2 parecen utilizar esta clase de funcionalidad. Así, teniendo en cuenta las cifras de la propia plataforma de Steam (datos de 18 de junio de 2022), son estos dos juegos, precisamente, los más utilizados en dicha plataforma (906.968 jugadores como pico de ese día en CSGO y 695.028 en el Dota 2)

Para una revisión de la literatura científica sobre la reacción de los jugadores a las LDW y a los Near misses (efectos psicológicos, psicobiológicos y comportamentales), Barton, K. R., Yazdani, Y., Ayer, N., Kalvapalle, S., Brown, S., Stapleton, J., ... & Harrigan, K. A. (2017). The effect of losses disguised as wins and near misses in electronic gaming machines: A systematic review. *Journal of Gambling Studies*, 33(4), 1241-1260.

<sup>15</sup> Sobre las pérdidas disfrazadas de ganancias puede consultarse la siguiente referencia Tony Leino, Torbjørn Torsheim, Ståle Pallesen, Alex Blaszczynski, Dominic Sagoe & Helge Molde (2016) An empirical real-world study of losses disguised as wins in electronic gaming machines, *International Gambling Studies*, 16:3, 470- 480, DOI: 10.1080/14459795.2016.1232433.



Del mismo modo en que ocurren en ciertos juegos de azar, las pérdidas disfrazadas de ganancias también son un mecanismo de captación e intensificación del consumo de estos productos digitales que motiva que los jugadores continúen jugando por un tiempo más prolongado del que se ha previsto inicialmente. En efecto, por su propia naturaleza, los objetos virtuales obtenidos a consecuencia de la activación del proceso de aleatoriedad asociado al mecanismo aleatorio de recompensa pueden considerarse, por sí mismos, una parte intrínseca de un proceso de pérdida disfrazado de ganancia, pues siempre se recibe un premio, aunque su valor sea irrelevante.

- *El precio de la partida y los premios y recompensas obtenidos.*

Las semejanzas entre ambos productos (juegos de azar y cajas botín) adquieren un contorno muy particular al centrarnos en el intercambio económico que puede llegar a producirse tras la activación de estos productos digitales. En primer término, porque el uso de un mecanismo aleatorio de recompensa no siempre se somete a un desembolso económico previo, resultando ser en ocasiones el resultado de un determinado lance del propio videojuego; en segundo lugar, porque sólo en algunos diseños estructurales de cajas botín el premio o recompensa obtenido puede acabar resultando evaluable económicamente, bien porque puede canjearse por dinero fiduciario, bien porque, tras someterse a complejos procesos de intercambiabilidad o desarrollo, puede acabar adquiriendo tal condición, como se explicita en el apartado 2.1.2 de esta MAIN.

Sea como fuere, es importante tener en cuenta que algunos de esos objetos virtuales pueden alcanzar precios de varios miles de euros en mercados secundarios<sup>16</sup>. De hecho, algunos premios muy singulares obtenidos por la apertura de cajas botín provocan un nivel de excitación fisiológica muy similar a aquel que produce participar en determinados juegos de azar<sup>17</sup>.

**En definitiva, el diseño funcional y operativo de los mecanismos aleatorios de recompensa comparte características comunes con los juegos de azar, lo que hace que, desde una perspectiva psicológica, estos productos digitales sean similares a los juegos de azar<sup>18</sup>.**

Esta compartición de características comunes hace que ambos tipos de juegos formen parte del mismo género de actividades y, precisamente por ello, el uso de mecanismos aleatorios de recompensa puede llegar a desplegar también los efectos negativos asociados a las actividades de juegos de azar, como se describirá en los siguientes apartados.

---

<sup>16</sup> Yin-Poole, W. (2021, March 11). FIFA 21 rocked by 'EAGate' scandal after company employee is alleged to have sold coveted Ultimate Team cards for thousands of pounds. Eurogamer. <https://www.eurogamer.net/fifa-21-rocked-by-ea-gate-scandal-as-company-employee-alleged-to-have-sold-coveted-ultimate-team-cards-for-thousands-of-pounds>.

<sup>17</sup> Larche, C. J., Chini, K., Lee, C., Dixon, M. J., & Fernandes, M. (2021). Rare Loot Box Rewards Trigger Larger Arousal and Reward Responses, and Greater Urge to Open More Loot Boxes. *Journal of Gambling Studies*, 37, 141–163. <https://doi.org/10.1007/s10899-019-09913-5>

<sup>18</sup> Aaron Drummond & James D. Sauer, Video Game Loot Boxes Are Psychologically Akin to Gambling, 2 *Nat. Hum. Behav.* 530–532 (2018); Leon Y. Xiao, Conceptualising the Loot Box Transaction as a Gamble Between the Purchasing Player and the Video Game Company, 19 *International Journal of Mental Health and Addiction* 2355–2357 (2021).



### III. *Sobre la relación entre mecanismos aleatorios de recompensa y los problemas con los juegos de azar (juego problemático / trastornos asociados a la conducta de juego)*

La consecuencia más grave que los juegos de azar producen es el surgimiento, en un cierto número de jugadores, de conductas de consumo irreflexivas, compulsivas y, en última instancia, patológicas, con base en la mecánica de activación psicológica susceptible de desencadenarse al participar en esta actividad, lo que es causa de graves repercusiones económicas, patrimoniales y afectivas, tanto en las personas que las padecen como en su entorno personal, social y familiar.

De acuerdo con las consideraciones vertidas hasta ahora, la semejanza de algunos mecanismos aleatorios de recompensa con los juegos de azar trae consigo, también, las consecuencias negativas asociadas de forma tradicional con estos últimos, que afectan, en particular, a ciertos colectivos vulnerables, señaladamente menores de edad y personas que exhiben comportamientos de juego de riesgo o, en su caso un trastorno asociado a su conducta de juego.

Si bien la línea de estudios sobre los mecanismos aleatorios de recompensa y el juego problemático es relativamente reciente, ya existe un número relevante de aportaciones científicas que ha determinado la existencia de una relación clara entre los mecanismos aleatorios de recompensa y el juego problemático – trastorno asociado a la conducta de juego<sup>19</sup>.

En efecto, ya se cuenta en la actualidad con evidencia empírica de la existencia de vínculos asociativos entre el gasto en cajas botín y el nivel de intensidad de los eventuales problemas con

---

19 Además de las referencias recogidas en este apartado, pueden consultarse también las siguientes:

- Zendle, D., & Cairns, P. (2018). Video game loot boxes are linked to problem gambling: Results of a large-scale survey. *PLoS One*. 13(11). e6655.
- Li, W., Mills, D., & Nower, L. (2019). The relationship of loot box purchases to problem video gaming and problem gambling. *Addictive Behaviors*, 97, 27-34.
- Zendle David, Meyer Rachel, and Over Harriet (2019), "Adolescents and loot boxes: links with problem gambling and motivations for purchase," *R. Soc. Open Sci.*, vol. 6, no. 6, p. 190049.
- Zendle D, Cairns P, Barnett H, McCall C (2020) Paying for loot boxes is linked to problem gambling, regardless of specific features like cash-out and pay-to-win. *Comput Human Behav*. 2020;102:181–91. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2019.07.003>.
- Drummond A, Sauer JD, Ferguson CJ, Hall LC. The relationship between problem gambling, excessive gaming, psychological distress and spending on loot boxes in Aotearoa New Zealand Australia, and the United States—a cross-national survey. *PLOS ONE*. 2020;15(3):e0230378. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0230378>.
- Wardle, H., & Zendle, D. (2021). Loot boxes, gambling, and problem gambling among young people: Results from a cross-sectional online survey. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 24(4), 267–274. <https://doi.org/10.1089/cyber.2020.0299>.
- Hall LC, Drummond A, Sauer JD, Ferguson CJ. (2021) Effects of selfisolation and quarantine on loot box spending and excessive gaming results of a natural experiment. *PeerJ*. 2021;9:e10705. <https://doi.org/10.7717/peerj.10705>.
- Spicer, S. G., Nicklin, L. L., Uther, M., Lloyd, J., Lloyd, H., & Close, J. (2021). Loot boxes, problem gambling, and problem video gaming: A systematic review and meta-synthesis. *New Media & Society*. <https://doi.org/10.1177/14614448211027175>.
- Close J, Spicer ST, Nicklin LL, Uther M, Lloyd J, Lloyd H (2021) Secondary analysis of loot box data: are high-spending "whales" wealthy gamers or problem gamblers? *Addict Behav*. 2021;117:1– 9. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2021.106851>.
- Murias, P., Grande-Gosende, A., García-Fernández, G. y Fernández-Hermida, J.R. (2022). Cajas botín, juegos de azar y videojuegos: Una revisión sistemática. *Health and Addictions / Salud y Drogas*, 22(1), 236-252. doi: 10.21134/haaj.v22i1.665



los juegos de azar de esos mismos participantes al contrastar, entre otras cuestiones, que la cantidad de dinero empleada en la compra de cajas botín es directamente proporcional al grado de severidad en el trastorno en la conducta de juego de aquellos jugadores que participan en ambos entornos<sup>20</sup>. En este mismo sentido, ya se conoce que la probabilidad de presentar trastorno de juego es 4.4 veces mayor para los compradores de cajas botín que para aquellos participantes en videojuegos que no compran este tipo de productos<sup>21</sup>.

Recientemente, además, un estudio concluye que el 81,8 % de las personas que activan cajas botín diariamente pueden categorizarse como personas que tienen un problema con los juegos de azar<sup>22</sup>. En otro estudio el porcentaje señalado cae al 60,4%, pero en todo caso el dato sigue siendo igualmente llamativo<sup>23</sup>.

Resulta interesante destacar aquí también la existencia de un estudio que señala que los jugadores problemáticos redujeron de forma significativa su nivel de gasto en determinados videojuegos cuando se eliminaron las cajas botín del conjunto de microtransacciones ofertadas.<sup>24</sup>

Pues bien, el estado del conocimiento científico actualmente disponible, que como hemos señalado permite afirmar la existencia de una relación clara entre los mecanismos aleatorios de recompensa y el juego problemático, apunta a dos posibles relaciones de causalidad entre ambos fenómenos:

- En algunos casos, la literatura científica<sup>25</sup> ha relacionado la semejanza entre los juegos de azar y las lootboxes, con el hecho de que cuanto más disponibilidad hay de actividades de

---

<sup>20</sup> Entre otras (ut supra) Zendle, D., & Cairns, P. (2018); Li, W., Mills, D., & Nower, L. (2019); Wardle, H., & Zendle, D. (2021). Spicer, S. G., Nicklin, L. L., Uther, M., Lloyd, J., Lloyd, H., & Close, J. (2021).

<sup>21</sup> Wardle, H., & Zendle, D. (2020). Loot boxes, gambling, and problem gambling among young people: Results from a cross-sectional online survey. *Cyberpsychology, Behavior, And Social Networking*, 24(4), 267-274. <https://doi.org/10.1089/cyber.2020.0299>.

<sup>22</sup> Richard J, Abarbanel B & Derenvsky J (2021) Loot boxes in video games: A scoping review of sociodemographic and psychological characteristics. *Interactive Symposium 2021: Gambling Comodification of Leisure in the Digital Era conference*, Monteral, QC.

<sup>23</sup> Von Meduna, M., Steinmetz, F., Ante, L., Reynolds, J., & Fiedler, I. (2020). Loot boxes are gambling-like elements in video games with harmful potential: Results from a large-scale population survey. *Technology In Society*, 63, 101395. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101395>.

<sup>24</sup> Zandle D. (2019). Problem gamblers spend less money when lootboxes are removed from a game: A before and after study of Heroes of the Storm.

<sup>25</sup> Así, el documento "Paying for loot boxes is linked to problem gambling, regardless of specific features such as cash-out and pay-to-win", Zendle, David Isaac, Cairns, Paul Antony [orcid.org/0000-0002-6508-372X](https://orcid.org/0000-0002-6508-372X), Barnett, Herbie et al. (1 more author) (2020), señala:

*"Problem gambling is notably heterogenous, and as such there is no such thing as a 'typical' problema gambler [2]. There is furthermore no single route by which problem gambling may be conclusively said to develop. In [2], Blaszczynski and Nower put forth the widely-cited 'pathways model' of problem gambling. The pathways model proposes that there are several elements that "major pathways" to problem gambling have in common. More specifically, it proposes that the starting point for problem gambling usually lies with the "availability and access to gambling". Once gambling has been made available, the development of problem gambling continues via processes of classical and operant conditioning; uncertain patterns of reward common in gambling activities lead to the development of habitual gambling behaviours via processes of reinforcement. Thirdly, Blaszczynski and Nower argue that this habitual*



juegos de azar más probabilidades hay de que surjan fenómenos de juego problemático. Esta constatación les lleva señalar que la alta disponibilidad de mecanismos aleatorios de recompensa puede llegar a trasladar este efecto indeseado en poblaciones especialmente jóvenes o incluso menores de edad, lo cual puede servir de **puerta de acceso para la participación en actividades de juegos de azar** y, eventualmente, para el desarrollo de un problema con esa actividad.

- Esta misma literatura científica, ha destacado que los vínculos que pudieran existir entre el juego problemático y el gasto en cajas botín podría ser el resultado de una relación causal completamente diferente. Es decir, que como consecuencia de las semejanzas existentes entre las “loot boxes” y el juego regulado, **el gasto excesivo y desordenado en estas actividades de juego regulado por jugadores con problemas de juego puede transferirse a un gasto igualmente excesivo y desordenado en este tipo de productos digitales**<sup>26</sup>.

#### IV. Sobre el uso de las cajas botín por los menores de edad.

El estudio “*The prevalence of loot boxes in mobile and desktop games*”, realizado para el Reino Unido y citado anteriormente, señala que del total de instalaciones de juegos que incorporan esta clase de mecanismos similares al juego regulado (unos 1.800 millones), aproximadamente 1.000 millones eran de juegos categorizados como adecuados para niños de más de 7 años.

Este mismo estudio señala que un 93% de los juegos Android que contenían cajas botín (54/58) fueron categorizados como adecuados para niños mayores de 12 años, al igual que el 94% de los juegos de iPhone (56/59).

En cuanto a los estudios empíricos existentes actualmente sobre el uso de estos productos (cuya activación requiere un desembolso económico) entre menores de edad, puede señalarse que la

---

*engagement in gambling leads to the development of biased cognitive schemas such as the ‘gamblers fallacy’, resulting ultimately in problem gambling behaviour.*

*Arguments that propose a link between loot box spending and problem gambling may be justified by the model given above. Problem gambling is thought to ultimately be a consequence of an initial availability of gambling. If loot boxes share so many similarities with gambling that they may be considered “psychologically akin”[3] to gambling, then it is plausible that the availability of loot boxes leads to subsequent problem gambling: Individuals engage in spending on loot boxes, which leads to processes of classical and operant conditioning. This ultimately culminates in the development of biased cognitive schemas and the development of problem gambling.”*

<sup>26</sup> Así, en el ya mencionado documento, “*Paying for loot boxes is linked to problem gambling, regardless of specific features such as cash-out and pay-to-win*”, Zendle, David Isaac, Cairns, Paul Antony [orcid.org/0000-0002-6508-372X](https://orcid.org/0000-0002-6508-372X), Barnett, Herbie et al. (1 more author) (2020), se señala: “*However, it is important to note that any links between problem gambling and loot box spending seen in the literature (e.g. [6], [44]) may represent a different causal relationship entirely. Because of similarities between loot boxes and gambling, disordered and excessive spending on gambling activities amongst problem gamblers may transfer to disordered and excessive spending on loot boxes. Thus, loot box spending may be linked to problem gambling, not because loot boxes cause problem gambling – but because problem gamblers tend to spend more money on loot boxes. This potential causal relationship nevertheless raises further regulatory questions regarding whether or not video games should encourage and capitalize on problem-gamblers’ self-destructive behaviour.*”



prevalencia de compra anual oscila entre un 20% hallado en Dinamarca en adolescentes de 12 a 16 años<sup>27</sup> a un 24,9% en menores de 13 y 14 años en Estados Unidos (Delaware)<sup>28</sup>.

En España existe un estudio específico sobre la materia que ofrece datos de mucho interés sobre el uso de este tipo de mecanismos en menores de 11 a 17 años, según el cual la prevalencia anual en el uso de cajas botín de menores de edad es de 28,9% de la muestra total<sup>29</sup>.

En cuanto a la prevalencia mensual, un estudio orientado a la población de 16 a 18 años del Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y otros países europeos la eleva hasta el 40,5%<sup>30</sup>.

La relevancia de la participación en este tipo de productos digitales no puede desvincularse, a tenor de la relación de semejanza de los mecanismos aleatorios de recompensa con las actividades de juego de azar, con el hecho de que la mayor afectación respecto a conductas de juego problemáticas o patológicas en juegos de azar se evidencia, precisamente, en aquellos sujetos que han presentado un inicio precoz de la conducta de juego. En efecto, si se toma en consideración exclusivamente la variable edad, **un inicio precoz en la participación de juegos de azar es un potente predictor de la severidad - afectación de la consiguiente patología, así como de la probabilidad de surgimiento de esta**, tal y como acreditan números estudios<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Kristiansen and Severin, (2020) Loot box engagement and problem gambling among adolescent gamers: Findings from a national survey Addictive Behaviors, 103 (2020), p. 106254, 10.1016/j.addbeh.2019.106254.

<sup>28</sup> DeCamp (2020) Loot boxes and gambling: Similarities and dissimilarities in risk and protective factors Journal of Gambling Studies, 37 (2021), pp. 189-201, 10.1007/s10899-020-09957-y

<sup>29</sup> González-Cabrera, Joaquín & Basterra-González, Aránzazu & Montiel, Irene & Calvete, Esther & Pontes, Halley & Machimbarrena, Juan. (2021). Loot boxes in Spanish adolescents and young adults: Relationship with internet gaming disorder and online gambling disorder. Computers in Human Behavior. 126. 107012. 10.1016/j.chb.2021.107012.

<sup>30</sup> Zende and Meyer (2019). Adolescents and loot boxes: Links with problem gambling and motivations for purchase. Royal Society Open Science, 6 (6) (2019), p. 190049, 10.1098/rsos.190049. Plos One, 15 (3) (2020), Article e0230378, 10.1371/journal.pone.0230378.

<sup>31</sup> Pueden consultarse las siguientes referencias bibliográficas:

- Burge, A. N., Pietrzak, R. H. y Petry, N. M. (2006). Pre/early adolescent onset of gambling and psychosocial problems in treatment-seeking pathological gamblers. Journal of Gambling Studies, 22(3), 263-274. <https://doi.org/10.1007/s10899-006-9015-7>.
- Verdura, E. J., Fernández-Navarro, P., Petry, N., Rubio, G. y Blanco, C. (2014). Differences between early-onset pathological gambling and later-onset pathological gambling: data from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions (NESARC). Addiction, 109(5), 807-813. <https://doi.org/10.1111/add.12461>.
- Black, D. W., Shaw, M., Coryell, W., Crowe, R., McCormick, B. y Allen, J. (2015). Age at onset of DSM-IV pathological gambling in a non-treatment sample: Early- versus later-onset. Comprehensive Psychiatry, 60, 40-46. <https://doi.org/10.1016/j.comppsy.2015.04.007>.
- Carbonneau R, Vitaro F, Brendgen M, Tremblay (2015) Variety of gambling activities from adolescence to age 30 and association with gambling problems: a 15-year longitudinal study of a general population sample. RE Addiction. 2015 Dec; 110(12):1985-93.
- Edgerton, J. D., Melnyk, T. S. y Roberts, L. W. (2015). Problem Gambling and the Youth-to-Adulthood Transition: Assessing Problem Gambling Severity Trajectories in a Sample of Young Adults. Journal of Gambling Studies, 31(4), 1463-1485. <https://doi.org/10.1007/s10899-014-9501-2>.
- Jiménez-Murcia, S., Granero, R., Tárrega, S., Angulo, A., Fernández-Aranda, F., Arcelus, J., ...y Grall-Bronnec, M. (2016). Medial role of age of onset in gambling disorder, a path modeling analysis. Journal of Gambling Studies, 32(1), 327-340.
- DGOJ (2017). Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en población clínica española





Por último, no puede dejar de mencionarse el estudio “*Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*”, encargado por Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo y en el que se llama la atención sobre los diferentes riesgos asociados a los mecanismos aleatorios de recompensa en función de la fase de desarrollo de los niños. De acuerdo con sus conclusiones, estos serían los principales factores de riesgo en el desarrollo de niños y adolescentes:

En cuanto a los factores de riesgo en niños:

- La investigación sugiere que los niños son menos capaces de separar costes<sup>32</sup>, a lo que ha de añadirse que estos presentan un mayor riesgo de comportamiento de juego problemático que los adultos cuando se les presentaban monedas virtuales<sup>33</sup>.
- Se ha comprobado que los niños tienen problemas a la hora de comprender y tener en consideración las probabilidades<sup>34</sup>. Esto podría dificultarles particularmente la comprensión de las probabilidades de obtención de los diferentes *ítems* existentes en un mecanismo aleatorio de recompensa, así como la predicción de sus resultado y valor<sup>35</sup>;
- Por último, en lo que respecta a los efectos psicosociales, los niños tienen un mayor riesgo de desarrollar hábitos en relación a ciertos estímulos. La investigación afirma que los videojuegos que contienen mecanismos de recompensa frecuentes (o repetidos), tales como los que aparecen en los mecanismos aleatorios de recompensa, acostumbran a los niños a un continuo *input* de estímulos nuevos y emocionantes y de esta forma contribuyen a la hiperactividad y a los síntomas de falta de atención<sup>36</sup>.

- 
- Casellas, P., Cabrera, V. & Lloret, D. (2018). Prevalence of gambling in adolescents. An analysis of the associated factors. *Health and Addictions*, 18(2), 165-173.
  - Dussault, F., Dufour, M., Brunelle, N., Trembley, J., Rousseau, M., Leclerc, D., ... & Berbiche, D. (2019). Consistency of adolescents' self-report of gambling age of onset: a longitudinal study. *Journal of Gambling Studies*, 35, 533-544. <https://doi.org/10.1007/s10899-019-09834-3>
  - Kang, K., Ok, J. S., Kim, H. & Lee, K. S. (2019). The gambling factors related with the level of adolescent problem gambler. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(12), 1-16. <https://doi.org/10.3390/ijerph16122110>
  - Sharman, S., Murphy, R., Turner, J. y Roberts, A. (2019). Psychosocial correlates in treatment seeking gamblers: Differences in early age onset gamblers vs later age onset gamblers. *Addictive Behaviors*, 97, 20-26. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2019.05.013>.
  - Granero, R., Jiménez-Murcia, S., Del Pino-Gutiérrez, A., Moran, B., Mendoza-Valenciano, E., Baenas-Soto, I., Gómez-Peña, M., Moragas, L., Codina, E., López-González, H., Mena-Moreno, T., Mestre-Bach, G., Valero-Solís, S., Rivas, S., Agüera, Z., Vintró-Alcaraz, C., Lozano-Madrid, M., Menchón, J. M. y Fernández-Aranda, F. (2020). Gambling Phenotypes in Online Sports Betting. *Frontiers in Psychiatry*, 11, 482. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2020.00482>.

<sup>32</sup> King, D. L., & Delfabbro, P. H. (2020), The convergence of gambling and monetised gaming activities. *Current Opinion in Behavioral Sciences* 2020, 31, pp. 32-36.

<sup>33</sup> Zendle, D., Meyer, R., & Over, H. (2019). Adolescents and loot boxes: links with problem gambling and motivations for purchase. *Royal Society Open Science*, 6(6), 190049.

<sup>34</sup> Sunstein, C. R. (2002), Probability neglect: emotions, worst cases, and law. *The Yale Law Journal*, 112(1), pp. 61-107.

<sup>35</sup> En cuanto al grado de dificultad que pueden llegar a presentar algunas formas de presentación de las probabilidades de aparición de las recompensas en algunos mecanismos aleatorios se puede ver el estudio “*Insert coin*”, apartado 3.3 “*The problema of probability disclosure*”, elaborado por el Consejo de Consumidores de Noruega y disponible en <https://www.forbrukerradet.no/report-on-loot-boxes-insert-coin/>

<sup>36</sup> Para consultar algunas referencias:



En cuanto a los factores de riesgo de desarrollo para adolescentes:

- Otro aspecto de desarrollo a tener en cuenta tanto en el caso de niños como de adolescentes es el control del impulso. La capacidad para ejercer un control sobre las decisiones no está aún totalmente desarrollada en los menores y se encuentra asociada con una mayor vulnerabilidad frente al juego problemático<sup>37</sup>. Esto se retrotrae a la investigación relativa a la “gratificación pospuesta”. Se ha encontrado que los niños en edad preescolar tienen mayores dificultades a la hora de resistir las recompensas inmediatas en comparación con las recompensas futuras<sup>38</sup>.

La completa capacidad para controlar el impulso y posponer recompensas se desarrolla únicamente en la adolescencia y el “agotamiento del ego”, un estado en el que la energía para el autocontrol está afectada, se ha encontrado principalmente en personas por debajo de los 25 años<sup>39</sup>. Puesto frente a una recompensa potencial en una caja botín, los niños y adolescentes tienen una menor probabilidad de posponer la gratificación y aguardar para obtener este producto digital a través de la propia actividad de juego, es más probable que en ellos tengan lugar este estado de agotamiento del ego en el que no tengan fuerza de voluntad y de este modo presenten una mayor propensión a gastar dinero;

- Por último, se ha evidenciado que la asociación entre gasto de dinero en mecanismos aleatorios de recompensa y la exhibición de indicios de juego problemático es más pronunciada en adolescentes. Así, una encuesta entre adolescentes reveló una relación con efectos de medio y gran tamaño para adolescentes con edades comprendidas entre los 16 y 18 años<sup>40</sup>.

#### V. *Sobre la aplicación del principio de precaución para la regulación de los mecanismos aleatorios de recompensa.*

El principio de precaución o cautela presupone que se han identificado los efectos potencialmente derivados de un fenómeno, un producto o un proceso, y que la evaluación científica no permite determinar el riesgo con la certeza suficiente. Ello, no obstante, no puede constituirse en un obstáculo para que, la autoridad legitimada, adopte aquellas medidas que resulten necesarias para la protección de los intereses implicados y la evitación de los perjuicios que de esa actividad se pudieran derivar.

- 
- Gentile, D., Swing, E., Lim, C., & Khoo, A. (2012), Video game playing, attention problems, and impulsiveness: Evidence of bidirectional causality. *Psychology of Popular Media and Culture*, 1.
  - Lobel, A., Engels, R. C., Stone, L. L., Burk, W. J., & Granic, I. (2017), Video gaming and children's psychosocial wellbeing: A longitudinal study. *Journal of youth and adolescence*, 46(4), pp. 884-897.

<sup>37</sup> Lussier, I. D., Derevensky, J., Gupta, R., & Vitaro, F. (2014), Risk, compensatory, protective, and vulnerability factors related to youth gambling problems. *Psychology of Addictive Behaviors*, 28(2).

<sup>38</sup> Mischel, W., Shoda, Y., & Rodriguez, M. I. (1989), Delay of gratification in children. *Science*, 244(4907), pp. 933-938.

<sup>39</sup> Dahm, T., Neshat-Doost, H. T., Golden, A. M., Horn, E., Hagger, M., & Dalgleish, T. (2011), Age shall not weary us: Deleterious effects of self-regulation depletion are specific to younger adults. *PloS one*, 6(10).

<sup>40</sup> Zende, D., Meyer, R., & Over, H. (2019). Adolescents and loot boxes: links with problem gambling and motivations for purchase. *Royal Society Open Science*, 6(6), 190049.



La presente memoria ha expuesto las concomitancias existentes entre las mecánicas propias de los juegos que tradicionalmente han sido objeto de regulación y el fenómeno de las “loot boxes”. Igualmente, se ha evidenciado la preocupación social que estas afinidades han ocasionado, como consecuencia principalmente del gran número de menores de edad susceptibles de entrar en contacto con estos productos como usuarios de videojuegos. Para estos menores, es probable que el contacto con los mecanismos aleatorios de recompensa integrados en los videojuegos constituya su primer encuentro con una actividad en cuya mecánica el azar tengan un papel preponderante, y que guarda una intensa similitud, tanto desde un punto de vista estructural como de las técnicas de marketing utilizadas para su comercialización, con ciertas modalidades de juego propias del juego regulado (singularmente, las máquinas de azar).

El estado del conocimiento científico actualmente disponible si bien permite afirmar la existencia de una correlación entre gasto en mecanismos aleatorios de recompensa y juego problemático<sup>41</sup>, no permite afirmar la dirección de las relaciones de causalidad entre ambos fenómenos. Expresado en otros términos, pudiera ser que las cajas botín guarden tantas semejanzas formales con los juegos de azar que pudieran actuar como una puerta de entrada al juego problemático<sup>42</sup>. O, alternativamente, pudiera ser que estos productos guardaran tantas semejanzas formales con ciertas modalidades de juego regulado que resultaran particularmente atractivas para los jugadores problemáticos, de forma que llevaran a individuos con esta afición a gastar mayores cantidades de dinero en ellas.

En cualquier caso, el actual estado de incertidumbre en cuanto a la dirección del nexo causal entre en fenómenos que aparecen correlacionados no puede ser un impedimento para llevar a cabo una intervención regulatoria con las finalidades tuitivas de la presente norma, puesto que, en un caso, los mecanismos aleatorios de recompensa serían causa de serios daños en las personas, y estarían accesibles para un gran número de menores, y en el supuesto alternativo, personas afectadas por fenómenos de juego problemático estarían viendo agravado este problema al tener acceso a una actividad que guardando características estructurales afines a las del juego no cuentan con ninguna de las garantías regulatorias propias de esta actividad.

### 1.1.3 Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora puede señalarse lo siguiente:

---

<sup>41</sup> Zendle D, Meyer R, Over H. (2019). Adolescents and loot boxes: links with problem gambling and motivations for purchase. Este estudio señala: *“Empirical research supports the existence of this effect in adult populations. In [16], Zendle & Cairns conducted a large-scale study on gamers aged 18 and over, and measured both their loot box spending and their problem gambling. Results of this study indicated that the more gamers spent on loot boxes, the more severe their problem gambling was. The effect size associated with this relationship was of magnitude  $h^2 \approx 0.054$ —stronger than links between problem gambling and common risk factors in the gambling literature such as drug abuse.*

*The correlational nature of this research meant that the researchers were unable to determine whether loot box spending caused problem gambling, or whether problem gambling among gamers made them particularly susceptible to loot box mechanisms.”*

<sup>42</sup> Ya existen, en un estudio de 2022, evidencias preliminares respecto a la posibilidad de que las cajas botín sean una puerta de acceso a las actividades de juegos de azar (A sizeable minority (19.87%) of loot box purchasers who gamble self-report such effects). La referencia del estudio es la siguiente: Stuart Gordon Spicer, Chris Fullwood, James Close, Laura Louise Nicklin, Joanne Lloyd, Helen Lloyd (2022). Loot boxes and problem gambling: Investigating the “gateway hypothesis”, Addictive Behaviors, Volume 131, 2022.



- Existen evidencias empíricas atestiguadas por los estudios hasta la fecha efectuados de la existencia de una correlación entre el juego problemático / patológico con el uso de esta clase de mecanismos aleatorios.
- En España, y también a nivel global, se observa cómo el uso de mecanismos aleatorios de recompensa entre la población especialmente joven y, particularmente, menor de edad, está muy extendido. Lo que se puede poner en relación directa con su presencia en numerosos videojuegos y fácil accesibilidad.

En atención a todo lo expuesto hasta ahora, puede subrayarse que **existen razones imperiosas de interés general que exigen la protección de los consumidores desde una perspectiva de salud pública, atendiendo a los potenciales efectos perjudiciales que la presencia de determinados mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos pueden ocasionar debido a su evidente conexión con modalidades de juegos de azar**, singularmente en el colectivo de los menores de edad y en otros colectivos de personas vulnerables (por ejemplo, las personas afectadas por trastornos de juego).

## 1.2. Objetivos.

Dada la relación existente entre los mecanismos aleatorios de recompensa y los juegos de azar, es necesario proteger a los usuarios de este tipo de productos de juegos digitales, en particular, a menores de edad y a personas que pueden estar realizando un uso compulsivo de esta clase de objetos virtuales de razón aleatoria, utilizando los mecanismos que se usan para promover entornos más seguros sobre juegos de azar.

En este sentido, a la luz de las relaciones de semejanza entre las cajas botín y los juegos de azar, resulta idónea la utilización de los instrumentos existentes sobre juego más seguro con la finalidad de minimizar los riesgos que derivan de esta actividad.

En efecto, algunos estudios ya han señalado la posibilidad de **adoptar las prácticas de juego más seguro utilizadas por la industria de los juegos de azar** y las apuestas para esta clase de mecanismos, dada la relación de semejanza existente entre ambos tipos de productos<sup>43</sup>.

Es esta, en definitiva, la opción por la que se decanta este proyecto regulatorio.

---

<sup>43</sup> Por poner algunos ejemplos, pueden destacarse los siguientes:

- King, D. L. , & Delfabbro, P. H. (2019). Video game monetization (eg, 'loot boxes'): A blueprint for practical social responsibility measures. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 17(1), 166–179. <https://doi.org/10.1007/s11469-018-0009-3>.
- Király, O. , Zhang, J. , Demetrovics, Z. , & Browne, D. T. (2021). Gambling features and monetization in video Games Creates challenges for young people, families, and clinicians. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*. <https://doi.org/10.1016/j.jaac.2021.12.003> Dec 11:S0890-8567(21)02044-X. Epub ahead of print. PMID: 34921907.
- Xiao, L. Y. , & Henderson, L. L. (2021). Towards an ethical game design solution to loot boxes: A commentary on king and Delfabbro. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 19(1), 177–192. <https://doi.org/10.1007/s11469-019-00164-4>.



### 1.3. Alternativas, regulatorias y no regulatorias.

De todo lo anterior se deduce la conveniencia de abordar una regulación ad hoc para esta clase de productos digitales. Para conseguir lo anterior, **se han descartado determinadas alternativas**, que pasan a exponerse a continuación.

#### Alternativas a la regulación del desarrollo de este proyecto legislativo

Alternativa	Descripción	Implicaciones
<b>Mantenimiento de la situación actual</b>	No adoptar ninguna iniciativa de desarrollo y dejar que la industria del videojuego establezca mecanismos de autorregulación <sup>44</sup> respecto a estos productos digitales	<p>Esta decisión comportaría no ofrecer una protección adecuada a los usuarios de este tipo de productos, con el consiguiente impacto negativo para la protección de los consumidores y la salud pública.</p> <p>En efecto, los modelos de autorregulación actualmente existentes se han centrado en aspectos puramente informativos del contenido de los juegos, haciendo descansar la responsabilidad de la puesta en práctica de las medidas de protección en los consumidores del producto, consumidores que, como sucede con los que tienen entre su público mayoritario a menores de edad, no van a ser los que lo adquieran sino los que disfruten de su compra.</p> <p>Además, el contenido informativo volcado por estos sistemas de autorregulación no señala de forma expresa que esos productos pueden contener cajas botín, sino que se limita a señalar la eventual existencia de microtransacciones, sin concretar si estas son “lootboxes” o de otro tipo, lo cual ha generado críticas por parte de la literatura científica<sup>45</sup>.</p> <p>Además, esta aproximación parcial al fenómeno de las cajas botín carece de una efectividad razonable en cuanto a la exigencia de sus previsiones, pues no ha sido aceptado de forma generalizada por la industria, a tenor de los estudios</p>

<sup>44</sup> La autorregulación en materia de productos de entretenimiento, singularmente de videojuegos, ha adoptado diversas fórmulas. Entre otras, el sistema PEGI (el modelo de autorregulación existente en Europa para fijar un sistema de rangos de edad en función del contenido de los productos de entretenimiento), que es el acrónimo de Pan European Game Information (en EEUU el modelo equivalente sería el ESRB)

El sistema PEGI es el que fija el estándar de las etiquetas que aparecen en la esquina de las carátulas de los videojuegos y que indica la edad recomendada con un número y un código de color. En la parte de atrás, el PEGI indica los contenidos sensibles: violencia, sexo, drogas, lenguaje soez, apuestas, terror, contenidos discriminatorios, juego online y compras dentro del juego. Es el mecanismo de autorregulación diseñado por la industria para dotar a sus productos de información orientativa sobre la edad adecuada para su consumo.

Este sistema se lanzó en la primavera de 2003 y reemplazó una serie de sistemas nacionales de clasificación por edad por un sistema único que ahora se utiliza en la mayor parte de Europa, en más de 35 países (Albania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Kosovo, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, los Países Bajos, Noruega, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia, Portugal, Rumanía, Serbia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido).

<sup>45</sup> Xiao, L. Y. (2021). ESRB’s and PEGI’s Self-Regulatory ‘Includes Random Items’ Labels Fail to Ensure Consumer Protection. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 19(6), 2358–2361. <https://doi.org/10.1007/s11469-020-00329->



		<p>realizados sobre la presencia de cajas botín en videojuegos con una calificación inferior a 18 años<sup>46</sup>.</p> <p>En definitiva, el sistema de seguridad de un producto potencialmente dañino como son las cajas botín ha sido pasivo, en la medida que confía en el conocimiento y la responsabilidad del consumidor, y poco efectivo, en cuanto que la industria de los videojuegos, reacia a admitir las relaciones entre esta clase de productos digitales y los juegos de azar, no ha profundizado suficientemente en los mecanismos actualmente existentes.</p>
<b>Incluir las lootboxes en la LRJ</b>	<p>Con este modelo se buscaría establecer un marco regulatorio más exigente que el establecido en este anteproyecto, exigiendo una licencia para ofrecer esta clase de productos digitales, fijando un tipo impositivo, aplicando todas las obligaciones en materia de juego responsable, sometiendo estos operadores al conjunto de obligaciones de supervisión y monitorización establecidas en esta ley, entre otras medidas.</p>	<p>Esta decisión comportaría elevar de forma notable las exigencias hacia la industria de juego, incorporando medidas de control que, en estos momentos, resultan desproporcionadas a tenor de la naturaleza de estos productos digitales</p>
<b>Establecer un modelo regulatorio ad hoc, con más requisitos de los fijados en este proyecto</b>	<p>Este modelo tendría por finalidad establecer nuevas medidas de protección añadida o, en su caso, intensificar las que se recogen en este proyecto.</p>	<p>No parece necesario ni proporcionado proceder en estos momentos. Las medidas recogidas en este proyecto se alinean varias de las políticas sobre juego responsable exigidas a la industria de los juegos de azar, sin que resulte adecuado, hasta este momento, proceder a elevar el número de medidas señaladas con la incorporación de otras nuevas.</p>
<b>Establecer un modelo regulatorio menos riguroso que el proyectado en este reglamento.</b>	<p>Este modelo flexibilizaría o no incluiría alguna de las medidas de protección contenidas en este proyecto.</p>	<p>No parece resultar conveniente establecer un modelo más flexible de protección para el colectivo de usuarios de este tipo de productos digitales, por cuanto que de ese modo se estaría ignorando, la literatura científica actualmente existente sobre la materia y la vocación tuitiva que mantiene este proyecto.</p>

<sup>46</sup> En efecto, la presencia de cajas botín en videojuegos con una calificación inferior a 18 años es constante (por dar algunas cifras concretas, un análisis prospectivo de un total de 54 juegos en móviles trajo como resultado que 51 de ellos estaban calificados para mayores de 12 años, y 31 para niños de 7 años) Zendle, D., Cairns, P., Barnett, H., & McCall, C. (2020a). Paying for loot boxes is linked to problem gambling, regardless of specific features like cash-out and pay-to-win. *Computers in Human Behavior*, 102, 181-191



Se considera, en definitiva, tras haber valorado todas las alternativas regulatorias señaladas más arriba, que **el modelo de desarrollo fijado en este proyecto regulatorio es el más adecuado de los posibles.**

#### **1.4. Adecuación a los principios de buena regulación.**

El proyecto legislativo se ajusta a los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

##### *1.4.1. Principios de necesidad y eficacia.*

De acuerdo con el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, *“en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”*.

Esta ley, como se ha expuesto de forma pormenorizada en los apartados anteriores, tiene por finalidad la protección de los consumidores en general, de determinados colectivos de participantes en particular y, de manera más amplia, con la garantía de la salud pública como razón de interés general subyacente a toda la concepción de este proyecto.

##### *1.4.2. Principio de proporcionalidad.*

De conformidad con lo que dispone el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, *“en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”*.

De conformidad con este principio, procede realizar a continuación un análisis de las medidas recogidas en este proyecto, con la finalidad de determinar el estricto cumplimiento de este principio en relación con este proyecto.

Con carácter previo, debe subrayarse expresamente que las medidas de protección recogidas en este proyecto, como puede atestiguar por las numerosas referencias bibliográficas en esta MAIN, responden a un análisis riguroso de toda la literatura científica existente relacionada con los mecanismos aleatorios de recompensa y su relación con los juegos de azar, singularmente con las actuaciones en materia de juego más seguro que pueden llevarse a cabo en este sector de actividad.

Por añadidura, un claro e ineludible objetivo de protección de las personas consumidoras de estos productos ha de descansar, además, en **analizar su pertinencia para garantizar tal objetivo, así como su proporcionalidad:**

- En primer lugar, en las medidas introducidas **se ha valorado el coste que su incorporación puede representar para las entidades que explotan este tipo de objetos virtuales**, con la finalidad de no extender de forma generalizada todo el bloque regulatorio aplicable a la industria de los juegos de azar y las apuestas.



Así, entre las medidas ya implantadas por la industria de los juegos de azar que no se han incorporado de forma específica, pueden destacarse, entre otras, la interconexión con el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego, el establecimiento de parámetros de detección de aquellas personas que pueden estar experimentando una situación de riesgo en su consumo; la fijación de medidas específicas dirigidas a esta clase de colectivos, como pueden ser la interacción permanente con estas personas o la prohibición de uso de medios de pago no nominativos; el envío de mensajes dinámicos a lo largo de la sesión de juego; la creación de la figura de un delegado de juego responsable o el desarrollo de una línea de atención telefónica que de servicio permanente a las personas que decidan preguntar sobre situación de juego, entre otras muchas otras.

- En segundo lugar, **se pretende dejar espacio a las propias entidades que explotan o comercializan mecanismos aleatorios de recompensa** para que, en el marco de su política comercial, profundicen en las previsiones de este anteproyecto si así lo desean.

Como complemento a lo señalado hasta ahora, se explicitan las principales medidas de este proyecto regulatorio, describiendo someramente su contenido, fijando el propósito perseguido y acompasando su implantación de acuerdo con criterios de proporcionalidad.

Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
6	Prohibición de utilización para menores de edad	Se prohíbe el acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa integrados o su activación por menores de edad. Para hacerlo efectivo, se incluye la obligación de que el operador establezca un sistema de verificación documental	Evitar la utilización de este tipo de herramientas entre menores de edad, evitando su exposición a actividades asimilables al juego regulado.	Estos entornos son utilizados profusamente por menores de edad, y resulta necesario impedirlo. En definitiva, este precepto busca reforzar la protección de menores	La exigencia de una verificación documental de la identidad es absolutamente necesaria para poder acreditar de manera efectiva el cumplimiento de la prohibición. Alternativas como la mera declaración de la edad por parte de los usuarios no se consideran idóneas para la consecución de la finalidad de proteger a los menores de una actividad potencialmente perjudicial.
7	Comunicaciones comerciales	El artículo adopta tres medidas: 1.- Una limitación del contenido material de la de las comunicaciones comerciales, excluyendo determinadas manifestaciones que puedan tener efectos perjudiciales para el usuario o trasladen comportamientos discriminatorios; 2.- Una limitación de la actividad publicitaria relacionada con este tipo de mecanismos en función del medio de difusión empleado (audiovisual, presencial o servicio de la sociedad de la información);	Garantizar el ejercicio de una publicidad responsable evitando la banalización de la actividad desarrollada mediante el uso de estos productos, la sobreexposición de determinados colectivos.	La medida es necesaria para el efecto que pretende ocasionar	La medida es idónea para el cumplimiento del propósito a que responde y se alinea con el régimen jurídico publicitario aplicable a los productos de juego.





Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
		3.- Un mecanismo que habilite a la autoridad de regulación del juego para requerir el cese de comunicaciones comerciales que incumplan lo establecido en el precepto.			
8	Derechos de información de los usuarios	Se establecen una serie de derechos, de naturaleza eminentemente informativa, en favor de los usuarios de mecanismos aleatorios de recompensa	Garantizar que los usuarios de este tipo de productos los utilizan con conocimiento de su naturaleza, características intrínsecas y de las probabilidades de obtención de las recompensas.	La medida es necesaria para el efecto que pretende ocasionar	La medida es idónea ya que la comercialización de cualquier producto cuya aparición se produce asociada a entornos que pueden dificultar la adecuada percepción por el consumidor de su auténtica naturaleza, requiere unas exigencias de información especialmente reforzadas.
9	Obligaciones de información para un uso seguro de los mecanismos aleatorios de recompensa	Se introducen una serie de obligaciones dirigida a informar a los usuarios sobre los potenciales riesgos derivados del uso de estos productos y la existencia de los instrumentos que la ley dispone para garantizar que su utilización se produce con las debidas garantías (sesión de juego, prohibición de juego por menores...)	Garantizar el conocimiento de los recursos disponibles por los usuarios para que la utilización de estos productos se produzca de manera informada y segura.	La medida es necesaria para el efecto que pretende ocasionar	Esta medida es idónea y proporcionada para el propósito definido, atendiendo a la potencial existencia de riesgos asociados a esta actividad y el público objetivo que susceptible de entrar en contacto con estos productos.
10	Mecanismos de autoexclusión	Los operadores deberán incluir mecanismos de autoexclusión, y ponerlos a disposición de los usuarios	Fomentar un entorno seguro desde un punto de vista funcional. Fomentar la autoprotección de los usuarios.	Con esta medida se refuerzan los mecanismos de protección de los usuarios	Medida proporcionada teniendo en cuenta la necesidad de protección de los usuarios, atendiendo a la potencial existencia de riesgos asociados a esta actividad y el público objetivo que susceptible de entrar en contacto con estos productos.
11	Fijación de límites de gasto	Los operadores deberán permitir la fijación de límites de gasto en la activación de mecanismos aleatorios de recompensa.	Fomentar un entorno de uso seguro desde un punto de vista de la autoprotección de los participantes.	La medida es necesaria para el efecto que pretende ocasionar	Medida proporcionada, teniendo en cuenta la necesidad de protección de los usuarios, y de un coste limitado.
12	Sesión de uso	Los jugadores tendrán que definir con carácter previo determinados parámetros de su sesión, con carácter previo a la utilización de los mecanismos, principalmente	Fomentar la autoprotección de los usuarios	La fijación de la sesión de juego para esta clases de actividades ayudará a	Medida idónea atendiendo a las características e inmediatez y carácter potencialmente reiterativo del consumo de este tipo de productos. Tiene como



Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
		el tiempo máximo de uso y la cantidad máxima de dinero que se desea gastar		controlar el nivel de gasto y el tiempo empleado	precedente la ya vigente configuración de la sesión de uso de determinadas modalidades de juego
13	Competencias de inspección y sanción	Establecimiento de un régimen sancionador	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la norma	La medida es necesaria para asegurar el propósito perseguido	Medida proporcionada
14	Infracciones	Establecimiento de un régimen sancionador	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la norma	La medida es necesaria para asegurar el propósito perseguido	Medida proporcionada
15	Sujetos infractores	Establecimiento de un régimen sancionador	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la norma	La medida es necesaria para asegurar el propósito perseguido	Medida proporcionada
16	Infracciones	Establecimiento de un régimen sancionador	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la norma	La medida es necesaria para asegurar el propósito perseguido	Medida proporcionada
17	Sanciones administrativas	Establecimiento de un régimen sancionador	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la norma	La medida es necesaria para asegurar el propósito perseguido	Medida proporcionada
18	Prescripción	Establecimiento de un régimen sancionador	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la norma	La medida es necesaria para asegurar el propósito perseguido	Medida proporcionada
19	Procedimiento sancionador	Establecimiento de un régimen sancionador	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la norma	La medida es necesaria para asegurar el propósito perseguido	Medida proporcionada
Disposición adicional única	Operadores de juego con título habilitante de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y entidades que desarrollen las actividades propias de dicha ley	Establecimiento de una prohibición de explotación o comercialización	Establecer un ámbito de clara separación entre las actividades objeto de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y de las entidades susceptibles de desarrollarlas y el ámbito de aplicación de la presente norma.	La medida es indispensable para conseguir el propósito.	La medida es proporcionada y atiende a razones de seguridad jurídica desde la perspectiva de las entidades habilitadas para el desarrollo de actividades de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, porque esta ley dispone que el objeto social de estas entidades es único, haciéndose necesario que esta Ley las excluya de manera expresa de la posibilidad de desarrollar las actividades que no son su objeto.



Artículo	Objeto	Descripción de la medida	Propósito perseguido	Vinculación con el propósito	Proporcionalidad
Disposición transitoria única	Adaptación de mecanismos aleatorios de recompensa	Se establece un periodo de tiempo de 12 meses desde la entrada en vigor de la norma para la adaptación de los mecanismos	Proporcionar un plazo de tiempo razonable para que los productos comercializados con anterioridad a la entrada en vigor de la norma puedan adaptarse.	La medida es necesaria para asegurar el propósito perseguido	Se estima suficiente el plazo de 12 meses para que el operador pueda adaptar sus procedimientos internos. La medida es idónea atendiendo a la potencial existencia de riesgos asociados a esta actividad y el público objetivo que susceptible de entrar en contacto con estos productos.

#### 1.4.3. Principio de seguridad jurídica.

Según lo que dispone el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.”*

Como se verá en los apartados siguientes de esta MAIN, en ella se explicita el marco regulatorio nacional y de la Unión Europea, así como el esquema de integración de este anteproyecto en el conjunto del ordenamiento jurídico español, por lo que puede afirmarse que esta norma se ajusta igualmente al principio de seguridad jurídica.

#### 1.4.4. Principios de transparencia y eficiencia.

Los apartados 5 y 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señalan lo que sigue:

*“5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.*

*6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.”*

Este proyecto cumple igualmente los principios transcritos, por cuanto que define claramente su finalidad, tanto en el preámbulo como en su articulado, y posibilita que los potenciales destinatarios hayan tenido una participación activa en la elaboración de esta norma.



### 1.5. Plan anual normativo.

El Plan Anual Normativo aprobado por el Gobierno para el año 2022 no recoge esta iniciativa del Gobierno, no obstante lo cual su impulso en la presente legislatura se considera imprescindible para seguir profundizando en el marco de protección al consumidor y, especialmente de determinados colectivos vulnerables, en línea con otros proyectos impulsados por el Ministerio de Consumo, tales como el Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el desarrollo de entornos más seguros de juego, el proyecto de Real Decreto sobre regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida al público infantil o el Anteproyecto de ley por la que se regulan los servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias que actúan en calidad de clientela.

## 2.- Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación.

### 2.1. Contenido.

#### 2.1.1 Estructura de la norma

Este proyecto lo conforman un total de 19 artículos divididos en tres capítulos diferenciados, una disposición adicional única, una disposición transitoria única y cuatro disposiciones finales.

El **Capítulo I** del proyecto – Disposiciones generales – determina el objeto y ámbito de aplicación de la Ley en sus artículos 1 y 2, además de establecer en su artículo 3 un catálogo de definiciones relevantes a los efectos de esta Ley, entre las que se incluyen los conceptos de mecanismo aleatorios de recompensa integrados e independientes. El artículo 4 establece el deber de información al Consejo de Políticas del Juego de los mecanismos de recompensa regulados en esta ley, así como de la supervisión que de los mismos realice la autoridad de regulación del juego. Por último, el artículo 5 establece la prohibición de comercialización de los mecanismos aleatorios de recompensa independientes en tanto no cuenten con una regulación específica.

El **Capítulo II** recoge las medidas de protección de los usuarios de mecanismos aleatorios de recompensa integrados.

El artículo 6 contiene una serie de disposiciones orientadas a proteger principalmente a las personas menores de edad. Así, se prohíbe la utilización de este tipo de mecanismos por este colectivo, y establece la obligación de que su acceso o activación requiera previamente la verificación de la identidad de sus usuarios. También, se obliga a los productos de software interactivo y plataformas de distribución que integren estos mecanismos, a su categorización como productos dirigidos a mayores de edad. El artículo 7 – Comunicaciones comerciales de los mecanismos aleatorios de recompensa integrados – aborda el régimen jurídico al que queda sometida la publicidad de estos productos. El artículo 8 establece un catálogo de derechos de los usuarios, orientado a garantizar un mejor conocimiento de la naturaleza de los mecanismos aleatorios de recompensa y posibilitar, de esta forma, una decisión mejor informada a la hora de utilizarlos. El artículo 9 dispone el establecimiento de una sección o módulo en el producto de software interactivo o plataforma de distribución digital en la que sean accesible estos productos, en los que se deberá proporcionar una serie de información sobre riesgos de la práctica irreflexiva del juego, modo de funcionamiento de la sesión o la existencia de mecanismos de control parental, igualmente deberá existir una sección en la que se proporcione información para un uso más seguro de estos mecanismos. El artículo 10 dispone la obligación de que los productos de software interactivo y plataformas de distribución digital cuenten con



mecanismos de autoexclusión a disposición de sus usuarios. El artículo 11 regulación la fijación del gasto, mientras que el 12 establece la sesión de juego de los mecanismos, herramienta que permitirá a sus usuarios configurar el tiempo máximo de utilización y la cantidad máxima que están dispuestos a gastar en estos productos.

El **Capítulo III**, por su parte, aborda la regulación del régimen sancionador, previendo un rango de sanciones que comprende desde el apercibimiento por escrito o multa de hasta veinticinco mil euros para las infracciones leves, hasta multas de cien mil a un millón de euros para las infracciones muy graves.

La disposición adicional única prohíbe que las entidades que comercializan o explotan actividades de juegos de azar puedan comercializar este tipo de productos.

La disposición transitoria única prevé un período de adaptación de los mecanismos aleatorios de recompensa comercializados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley.

Mediante la disposición final primera, se lleva a cabo la modificación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. La modificación efectuada afecta al ámbito objetivo de aplicación de la norma, excluyendo expresamente determinadas actividades hasta ahora no contempladas, entre las cuales se encuentran los mecanismos aleatorios de recompensa, que serán regulados en los términos que disponga su legislación específica, es decir, este proyecto legislativo.

Por último, las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta, se dedican al título competencial en virtud del que se adopta la norma, a una previsión de desarrollo reglamentario y a la entrada en vigor.

### 2.1.2 Caracterización de los mecanismos aleatorios de recompensa incluidos en el ámbito de aplicación de la ley.

Los mecanismos aleatorios de recompensa son objetos o procesos virtuales de cualquier tipo integrados en la dinámica de determinados videojuegos cuya activación ofrece la oportunidad al jugador de obtener, con carácter aleatorio, recompensas o premios virtuales que pueden utilizarse en el entorno de los mismos<sup>47</sup>.

Esos premios o recompensas virtuales tienen por finalidad mejorar las características de un personaje, optimizar parcial o totalmente su diseño gráfico, permitir la apertura de nuevas zonas o fases en el videojuego, o generar algún accesorio de naturaleza competitiva o meramente estética, entre otras muchas diversas posibilidades.

Existen numerosas modalidades de cajas botín en función de su forma de obtención; algunas de ellas se adquieren mediante dinero fiduciario o con monedas virtuales, otras se obtienen sin contraprestación monetaria alguna, por ejemplo, mediante el desempeño de diversas tareas o desarrollos específicos en el entorno de juego. Algunas permiten la transferencia de las

---

<sup>47</sup> Ibid. Nielsen, R. K. L., & Grabarczyk, P. (2019). En esta definición se engloban los tres elementos necesarios para que un determinado proceso desarrollado en el entorno de un videojuego pueda tener la consideración de un mecanismo aleatorio de recompensa, a saber: a) condición de elegibilidad; b) procedimiento aleatorio; c) premio o recompensa.



recompensas obtenidas y otros no. Y algunas otras pueden llegar a obtenerse, en un mismo videojuego, alternando alguna de las posibilidades descritas en este párrafo.

Pues bien, resulta muy destacable la heterogeneidad y mutabilidad en el funcionamiento de los esquemas de convertibilidad de los bienes obtenidos tras la activación de mecanismos aleatorios de recompensa en monedas de curso legal, pues dichos esquemas pueden variar muy rápidamente en un breve espacio de tiempo.

Además, estos esquemas de convertibilidad pueden llegar a conformarse a partir de una serie o sucesión prolongada de intercambios de productos muy diversos, como bienes virtuales, criptomonedas, funcionalidades digitales o, incluso, actuaciones realizadas en el mundo real, constituyendo así una trama extraordinariamente variada de permutas, compras, ventas o cesiones de todo tipo hasta llegar al dinero fiduciario.

Pues bien, aunque algunos estudios consideran que el potencial daño de este tipo de productos abarcaría cualquier modalidad de los mismos que, independientemente de cualquier otra característica, implicara el pago de dinero real por acceder al mismo<sup>48</sup>, **este proyecto se centra en regular un grupo de mecanismos aleatorios de recompensa específicos, esto es, aquellos que pueden ser intercambiados entre los participantes de un producto de software de ocio interactivo o canjeado por dinero real o por otros objetos virtuales. Sólo estos mecanismos aleatorios de recompensa presentan, en estos momentos, similitudes lo suficientemente relevantes con los juegos de azar como para considerarlas afines a esa actividad.**

Quedarían fuera del ámbito de aplicación de la norma, por tanto, todos aquellos mecanismos aleatorios en los que el participante no ejecute una contraprestación monetaria (en términos de dinero real) para poder utilizar el mecanismo, por ejemplo, porque el mecanismo aleatorio de recompensa se ofrece como consecuencia de la actividad desarrollada en el propio videojuego.

Tampoco estarían incluidos aquellos mecanismos aleatorios en los que la recompensa ofrecida no fuera susceptible de intercambio ni pudiese ser canjeada por dinero o por otros objetos virtuales.

En efecto, la ausencia de esta característica supondría la completa imposibilidad de que ese objeto virtual pudiese adquirir un valor económico determinado, siendo por tanto la intercambiabilidad de esta clase de objetos virtuales entre los participantes de un videojuego, o la posibilidad de canjear esos objetos en dinero real o en otros objetos virtuales, la condición de posibilidad de conversión de estos productos en objetos evaluables económicamente, dadas las enormes posibilidades que, a día de hoy, ofrece la tecnología para traducir esa arquitectura tecnológica en procesos de compraventa seguros y confiables, bien desde el mismo entorno del videojuego o de plataformas terceras, bien a través de procesos de canje de mucha mayor complejidad.

### 2.1.3 Análisis material de las medidas de protección recogidas en la norma.

---

<sup>48</sup> *Paying for lootboxes is linked to problema gambling, regardless of specific features such as cash-out and pay-to-win*; Zendle, David Isaac, Cairns, Paul Anthony, en el que se afirma “*These analyses suggest that as long as they cost real-world money, loot boxes are not rendered harmless by removing any single feature*”.



Este proyecto regulatorio tiene por finalidad, como se ha señalado con anterioridad, establecer un marco de protección adecuado para aquellos colectivos que pueden resultar vulnerables a esta actividad.

Así, el artículo 6 establece una prohibición de acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa integrados o su activación por personas menores de edad, en términos semejantes a la prohibición subjetiva incorporada en el artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. A efectos de comprobar la identidad de los usuarios, deberá ponerse en marcha un mecanismo de verificación documental de la identidad de estos usuarios. Además, los productos de software interactivo de ocio o las plataformas de distribución digital que integren mecanismos aleatorios de recompensa deberán habilitar mecanismos de control parental que permitan excluir completamente, y para cualquier tipo de dispositivo, la compra o la utilización de este tipo de mecanismos.

El artículo 7 restringe las comunicaciones comerciales que pueden realizarse sobre esta clase de productos digitales siguiendo la lógica multicanal implantada por el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. Así, se limitan las comunicaciones comerciales de esta clase de objetos virtuales tanto en el canal audiovisual, como en el canal presencial y en los servicios de la sociedad de la información.

Además de las medidas señaladas más arriba, tal y como se señaló en el apartado referente a los objetivos de la norma, este proyecto tiene por finalidad incorporar un conjunto de medidas de juego más seguro utilizadas de forma tradicional por el sector de los juegos de azar. Estas medidas, a tenor de la naturaleza de los mecanismos aleatorios de recompensa, resultan perfectamente extrapolables a este entorno. De acuerdo con este enfoque, las medidas pueden dividirse del siguiente modo:

- ✓ *Medidas destinadas a fomentar el autoconocimiento de los usuarios de mecanismos aleatorios de recompensa y su elección informada.*

La elección informada<sup>49</sup> es uno de los pilares de cualquier política sobre juego responsable. Aplicando esta importante variable a los productos de software interactivo de ocio que utilizan los mecanismos aleatorios de recompensa incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, Estos deben hacer todo lo posible para que sus jugadores conozcan cuantos aspectos sobre el juego sean necesarios para que puedan actuar responsablemente en ese entorno, con la finalidad última de evitar una incorrecta

---

<sup>49</sup> Sobre la importancia del conocimiento informado en un entorno de juego, pueden consultarse, entre muchas otras, las siguientes referencias:

- Griffiths, M., Derevensky, J. (2017). The liberalisation of the lottery market in the Netherlands: A report on potential psychosocial impacts and how to minimise harm. European Association for the Study of Gambling:
- Rowe, B., De Ionno, D., Holland, J., Flude, C., Brodrick, L., Vinay, A. and Moutos, M. (2017), Responsible Gambling: Collaborative Innovation Identifying Good Practice and Inspiring Change, Revealing Reality.
- Parke, A., Harris, A., Parke, J., Rigbye, J., & Blaszczynski, A. (2014). Facilitating awareness and informed choice in gambling. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 8(3), 6-20.
- Blaszczynski, A., Collins, P., Fong, D., Ladouceur, R., Nower, L., Shaffer, H. J., . . . Vénisse, J.-I. (2011). Responsible gambling: general principles and minimal requirements. *Journal of Gambling Studies*, 27(4), 565-573.
- Blaszczynski A. & Ladouceur R. & Nower L. & Shaffer H. (2008): Informed choice and gambling: principles for consumer protection *The Journal of Gambling Business and Economics* (2008) 21, 103–118



apreciación de aquel, así como el surgimiento de distorsiones cognitivas sobre esta actividad<sup>50</sup>.

Las medidas de esta norma que podrían subsumirse dentro de este subapartado son las previstas en los artículos 8, sobre los derechos de información de los usuarios de este tipo de productos, y 9, relacionados con las obligaciones de información para un uso seguro de este tipo de mecanismos.

✓ *Medidas de autoprotección de los participantes.*

Los participantes deben disponer de un grupo de herramientas facilitadas por las entidades que comercializan esta clase de mecanismos que les permitan modular por ellos mismos,<sup>51</sup> el grado de implicación que desean con esta actividad. De acuerdo con este punto de partida, las medidas que buscan fomentar la autoprotección de los jugadores mediante el establecimiento de límites a su participación en el juego son las que se explicitan a continuación.

- Artículo 10. Mecanismos de autoexclusión. Los productos de software interactivo de ocio o las plataformas de distribución digital que integren mecanismos aleatorios de recompensa deberán incorporar mecanismos de autoexclusión a disposición de los participantes en esta actividad.
- Artículo 11, sobre la fijación de límites de gasto inalterables por un periodo mínimo de tres meses.
- Artículo 12, relativo a la configuración de una sesión de mecanismos aleatorios de recompensa<sup>52</sup>;

---

<sup>50</sup> Sobre la importancia del contenido informativo de los mensajes de juego para evitar apreciaciones incorrectas en el entorno de juego: Harris, A., & Griffiths, M. D. (2016). A critical review of the harm-minimisation tools available for electronic gambling. *Journal of Gambling Studies*, 33(1), 187–221.

<sup>51</sup> Ya es conocida el establecimiento de los límites de depósito en el artículo 36 del Real Decreto 1614/2011, y la posibilidad de reducir dichos límites de manera voluntaria por los participantes, además de los límites a la sesión de juegos de máquinas de azar establecidos en la Orden HAP/1370/2014, de 25 de julio.

<sup>52</sup> Un estudio empírico (n: 2352) analizó la reacción de los jugadores del operador noruego Norsk Tipping ante la introducción, con carácter obligatorio, de determinados límites de tiempo y de dinero, siendo las contestaciones de los participantes en general favorables a la implementación de esta medida: Auer, M., Reiestad, S. H., & Griffiths, M. D. (2018). Global limit setting as a responsible gambling tool: What do players think? *International Journal of Mental Health and Addiction*. <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11469-018-9892-x>.

Sobre el establecimiento de límites voluntarios de juego, entre otras, las siguientes referencias:

- Dawson, A. S., Tanner, J., Mushquash, A. R., & Mazmanian, D. (2017). The use of protective behavioural strategies in gambling: a systematic review
- Kim, H. S., Wohl, M. J., Stewart, M. J., Sztainert, T., & Gainsbury, S. M. (2014). Limit your time, gamble responsibly: setting a time limit (via pop-up message) on an electronic gaming machine reduces time on device. *International Gambling Studies*, 14(2), 266–278.
- Blaszczynski, A., Gainsbury, S., & Karlov, L. (2014a). Blue gum gaming machine: an evaluation of responsible gambling features. *Journal of Gambling Studies*, 30(3), 697–712.
- Auer, M. & Griffiths, M.D. (2013). Voluntary limit setting and player choice in most intense online gamblers: An empirical study of gambling behaviour. *Journal of Gambling Studies*, 29, 647-660.
- Wood, R. T. A., & Griffiths, M. D. (2010). Social responsibility in online gambling: voluntary limit setting. *World Online Gambling Law Report*, 9(11), 10–11.





## 2.2. Análisis jurídico.

### 2.2.1 Marco regulatorio.

En este apartado se analizarán las relaciones de este texto legal con el ordenamiento jurídico nacional y, en particular, con la norma jurídica con la que mantiene una relación de identidad más acusada, a saber, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. además, en este apartado se analizan las principales iniciativas a nivel internacional en esta materia.

#### 2.2.1.1 Sobre la regulación *ad hoc* de los mecanismos aleatorios de recompensa y la Ley 13/2011, de 27 de mayo de regulación del juego.

Esta norma establece una regulación *ad hoc* para los mecanismos aleatorios de recompensa asociados a los videojuegos, a pesar de que estos mecanismos mantienen una relación de semejanza, cuando no de identidad, con los juegos de azar, tal y como se ha desarrollado de forma pormenorizada a lo largo de esta MAIN.

Las razones que exigen establecer esta regulación específica y separar estos productos digitales de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, son las siguientes:

- a) *Heterogeneidad y complejidad en los esquemas de convertibilidad de los premios obtenidos por la utilización de estos productos.*

La actividad de juego regulada por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, es aquella en la que se arriesgan cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o especie dependiendo de la modalidad de juego.

Por lo tanto, en términos generales, para que una actividad quede comprendida en el ámbito de aplicación de la LRJ, además de ser de ámbito estatal, debe reunir de manera concurrente los siguientes elementos: pago por participar, azar en la determinación del resultado y premio transferido al participante ganador (este último elemento se perfecciona cuando existen mecanismos, dentro o fuera del videojuego, que permitan articular un proceso de monetización del objeto o recompensa virtual que desemboque en la conversión efectiva de dicho premio en una moneda de curso legal).

Cuando una determinada actividad es susceptible de subsunción en el concepto de juego de la LRJ entonces resulta imperativo su sometimiento al marco regulatorio en ella previsto, lo que implica, entre otros aspectos que, salvo que esa actividad cuente con una reglamentación específica, está prohibida.

Esta definición legal, conocida y asimilada por todas aquellas entidades que desarrollan una actividad relacionada con los juegos de azar y las apuestas, es aplicable igualmente a las cajas

---

Sobre cómo las características diferenciales del juego online pueden incidir en un alargamiento de la sesión o la falta de concienciación del tiempo invertido: Parke J. & Parke, A. (2017). En la misma línea, incidiendo en la capacidad de disociación del juego online, puede consultarse "Remote Gambling Research: Interim report on Phase I. GambleAware (2016).



botín en caso de que en estas concurren los elementos mencionados más arriba , de tal modo que cuando el desarrollo operativo y comercial de un producto de esas características, desde su diseño estructural hasta su uso efectivo por los jugadores, se ajusta a la misma, entonces tendrá la consideración de juego de azar en los términos previstos en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y en sus disposiciones de desarrollo.

Sin embargo, este concepto de juego de azar, análogo al utilizado por otras jurisdicciones de nuestro entorno y conocido y asimilado por todas aquellas entidades que desarrollan una actividad relacionada con los juegos de azar y las apuestas en nuestro país, encuentra importantes dificultades de aplicación en lo que a los mecanismos aleatorios de recompensa se refiere. En primer término, por la heterogeneidad y mutabilidad en el funcionamiento de los esquemas de convertibilidad de los bienes obtenidos tras la activación de mecanismos aleatorios de recompensa en monedas de curso legal, pues dichos esquemas pueden variar muy rápidamente en un breve espacio de tiempo. En segundo término, por su complejidad, pues estos esquemas de convertibilidad pueden llegar a conformarse a partir de una serie o sucesión prolongada de intercambios de productos muy diversos, como bienes virtuales, criptomonedas, funcionalidades digitales o, incluso, actuaciones realizadas en el mundo real, constituyendo así una trama extraordinariamente variada de permutas, compras, ventas o cesiones de todo tipo hasta llegar al dinero fiduciario.

Pues bien, la solución adoptada en este texto legal facilita la labor de inspección y supervisión de la Dirección General de Ordenación del Juego, sin alterar el marco regulatorio aplicable a los juegos de azar y las apuestas.

*b) Carácter accesorio de los mecanismos aleatorios de recompensa con respecto a la actividad principal desarrollada por las entidades que comercializan estos productos.*

Interesa destacar aquí que la comercialización y explotación de esta clase de productos tiene, por su propia naturaleza, un carácter accesorio con respecto a la actividad principal que desarrollan las entidades titulares de los productos de software interactivo de ocio en el que aquellos se insertan.

En efecto, los mecanismos aleatorios de recompensa carecen de una entidad independiente respecto los productos de software interactivo de ocio en donde despliegan su potencialidad, a diferencia de lo que ocurre con los juegos de azar, cuya organización, comercialización y explotación es, como determina la propia ley 13/2011, de 27 de mayo, el objeto social único de las entidades que desarrollan esa actividad<sup>53</sup>.

De acuerdo con este razonamiento, mantener un espacio regulatorio propio para esta clase de mecanismos aleatorios implica hacerse cargo del carácter accesorio de estos productos dentro de la industria de los videojuegos.

*c) Desproporcionalidad en la aplicación de la normativa en materia de orden público y de prevención de blanqueo de capitales derivada de la Ley 13/2011, de 27 de mayo.*

---

<sup>53</sup> Aun manteniendo la necesidad de que exista un objeto social único dedicado a las actividades de juegos de azar, puede contrastarse como el juego de concursos regulado en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, que por su propia naturaleza debe quedar subordinado al medio de comunicación en donde se despliega (ya sea televisión, radio, Internet u otro), mantiene un perfil verdaderamente singular y alejado de las restantes modalidades de juego de la Ley 13/2011.



Los mecanismos aleatorios de recompensa son, por sus características esenciales, perfectamente asimilables a un juego de azar de los reguladores en la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Sin embargo, también es cierto que esa normativa sectorial se desarrolla con la finalidad de proteger determinados intereses generales. Y entre esos intereses generales, destaca, como señala su exposición de motivos y el propio artículo 1 de dicha ley, *“la protección del orden público y la prevención de los fenómenos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo”*.

La conexión entre estas finalidades y el cuerpo de la ley se traslada en determinados requisitos de garantía de la integridad de los juegos que se desarrollan en el ámbito de aplicación de esa ley, entre los cuales destaca la lucha contra las *“actividades delictivas asociadas”* (artículo 10.5.d), la completa trazabilidad de las operaciones de juego realizadas en el entorno online (artículos 16 a 18) o la aplicación íntegra de la Ley 10/2010, de prevención de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo a los operadores de juego online.

En efecto, y como señala el artículo 2.u) de la Ley 10/2010, son sujetos obligados de dicha ley *“Las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de loterías u otros juegos de azar presenciales o por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos”*, a los cuales ha de aplicarse, por tanto las obligaciones y requisitos contenidos en la misma, entre las que destaca las obligaciones de diligencia debida y el seguimiento de la relación de negocios que se establece con los participantes en esta clase de actividades. Pues bien, desde esta perspectiva, a tenor del conocimiento de la industria de los videojuegos actualmente existente, resulta desproporcionado incorporar ese conjunto de obligaciones a ese sector.

#### d) Conclusiones.

Pues bien, a consecuencia de todo lo expuesto, resulta necesario excluir expresamente a los mecanismos aleatorios de recompensa del ámbito de aplicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, pues de otro modo algunos de dichos mecanismos, por su propia naturaleza, estarían incluidos en el espacio regulatorio de dicha ley, generando así confusión e inseguridad jurídica respecto al marco regulatorio aplicable a este tipo de productos digitales.

#### 2.2.1.2 La posición de los reguladores de juego en el ámbito internacional.

Las cajas botín han sido objeto de en los últimos años de valoración por parte de las autoridades reguladoras del juego de varias jurisdicciones.

En 2017, en el Reino Unido, la Gambling Commission<sup>54</sup> publicó un documento estableciendo su posición regulatoria respecto a estos nuevos productos digitales. En Dinamarca, ese mismo año, la autoridad de juego danesa emitió un comunicado<sup>55</sup> en el que, recogiendo la preocupación social existente alrededor de este fenómeno, señalaba los criterios determinantes para que, en el marco de la normativa danesa, estos productos hubiesen de comercializarse bajo la oportuna licencia.

---

<sup>54</sup> Gambling Commission (2017), Virtual currencies, eSports and social casino gaming – position paper: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Virtual-currencies-eSports-and-socialcasino-gaming.pdf>.

<sup>55</sup> Danish Gambling Authority. (2017). Statement about loot boxes / loot crates. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/news/statement-about-loot-boxes-loot-crates>



En 2018, Holanda<sup>56</sup> y Bélgica<sup>57</sup> publicaron sendos estudios en los que se analizaban las posibles consecuencias perjudiciales de estos productos y la aplicabilidad de la legislación de juego de la que disponían en aquel momento, hasta el punto de que en ambas jurisdicciones se ha procedido a prohibir de manera efectiva la comercialización de ciertas cajas botín; y el Senado de Australia, en ese mismo año, trasladó a una Comisión de Medio ambiente y Comunicaciones una solicitud de investigación y elaboración de informe acerca del grado en que las cajas botín pudieran resultar perjudiciales y en qué medida la actual legislación de consumidores era adecuada para la protección de éstos<sup>58</sup>.

También ARJEL (la antigua autoridad reguladora de juego de Francia), en su Informe de Actividad 2017 – 2018<sup>59</sup>, dedicó un apartado específico sobre microtransacciones en videojuegos (*“L’Arjel et les micro-transactions dans les jeux vidéo”*).

En el contexto mencionado, el 17 de septiembre de 2018, varios reguladores de juego, entre los que se encontraba la Dirección General de Ordenación del Juego, firmaron la “Declaración de los reguladores del juego sobre la frontera entre los juegos de azar y otros juegos”<sup>60</sup> en la que expresaban de manera compartida su preocupación sobre los riesgos asociados a las cada vez más difusas fronteras entre el juego de azar y otras formas de entretenimiento digital, como los videojuegos.

En esta declaración, las autoridades firmantes identificaban en algunos de estos productos y servicios características similares a las que condujeron a desarrollar sus respectivas regulaciones del juego en línea. Y, a tal efecto, a la par que se comprometían a trabajar juntos para analizar a fondo las características de los videojuegos y los juegos sociales, apelaban al diálogo constructivo con los representantes de la industria de los videojuegos y los juegos sociales.

Fuera del entorno europeo, en China se ha regulado de forma expresa la obligación de publicar las probabilidades de obtención de productos virtuales en mecanismos aleatorios de recompensa.

---

<sup>56</sup> Kansspelautoriteit (2018). Study into Loot Boxes: A Treasure or a Burden?  
<https://kansspelautoriteit.nl/english/loot-boxes/>

<sup>57</sup> Belgische Kansspelcommissie (2018). Research Report on Loot Boxes.  
[https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb\\_en/gamingcommission/news/news\\_0063.html](https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_en/gamingcommission/news/news_0063.html)

<sup>58</sup>El informe elaborado por la Comisión está disponible en:  
[https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Environment\\_and\\_Communications/Gamingmicro-transactions/Report](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Environment_and_Communications/Gamingmicro-transactions/Report)  
y la respuesta del Gobierno Australiano en  
[https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Environment\\_and\\_Communications/Gamingmicro-transactions/Government\\_Response](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Environment_and_Communications/Gamingmicro-transactions/Government_Response)

<sup>59</sup> Autorité de regulation des jeux en ligne (2018). Rapport d’activité 2017–2018 [Activity Report 2017–2018]  
<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276843.pdf>

<sup>60</sup> Los reguladores del juego de 18 Estados y territorios europeos y americanos (Letonia, República Checa, Isla de Man, Francia, España, Malta, Jersey, Gibraltar, Irlanda, Portugal, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Polonia, Austria, Washington, Dinamarca y Finlandia)  
[https://www.ordenacionjuego.es/sites/ordenacionjuego.es/files/noticias/20181113\\_declaration\\_signed\\_by\\_all\\_8\\_signatories.pdf](https://www.ordenacionjuego.es/sites/ordenacionjuego.es/files/noticias/20181113_declaration_signed_by_all_8_signatories.pdf)



### 2.2.2 Base jurídica y rango de la norma.

La presente norma, tal y como ya se ha señalado en esta MAIN, tiene por finalidad la protección de los consumidores desde una perspectiva de salud pública, atendiendo a los potenciales efectos perjudiciales que la presencia de determinados mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos pueden ocasionar debido a su evidente conexión con modalidades de juego regulado, singularmente en el colectivo de los menores de edad y en otros colectivos de personas vulnerables (por ejemplo, las personas afectadas por trastornos de juego).

Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 51 CE, que establece un mandato dirigido a los poderes públicos de protección de los consumidores en directa conexión con aspectos tales como su salud (entre otros). En este sentido, el TC ha señalado que *“La defensa de los consumidores hace referencia a una situación en la que aquéllos aparecen como destinatarios de unos productos ofrecidos por las empresas, productos cuyas condiciones de oferta se pretende regular protegiendo, como indica el artículo 51.1. CE “la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos” de los consumidores” (STC 88/1986, de 1/07).*

Además, cobra especial relevancia aquí el reconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), que pudiera verse menoscabado como consecuencia de los potenciales perjuicios derivados de este tipo de productos, especialmente en las personas menores de edad.

En la medida que esta norma establece **las condiciones de oferta de un determinado tipo de productos – los mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos – mediante la imposición de requisitos para su explotación y comercialización, exige su regulación mediante una ley.**

El grado de adecuación de la norma al ordenamiento jurídico existente deberá realizarse a la luz de la finalidad tuitiva a que responde la misma.

**a) Adecuación de la norma a la libre prestación de servicios (art. 56 TFUE).**

Tal y como ya se ha señalado, la presente norma introduce restricciones a la explotación y comercialización de un cierto tipo de mecanismos aleatorios de recompensa asociados a videojuegos. Estas restricciones abarcan desde la prohibición del acceso de las personas menores de edad a los mismos, mediante la introducción de procedimientos de verificación de identidad documental, hasta el establecimiento de requerimientos técnicos que posibiliten a los usuarios de videojuegos en los que se incluyan este tipo de productos un mayor control del gasto en el que puedan incurrir.

Desde esta perspectiva, la norma es susceptible de afectar, y así ha sido señalado por algunos aportantes en la consulta pública del proyecto, al mercado interior de videojuegos, en la medida que las restricciones y requisitos introducidos obligarían a la adecuación a la normativa española de productos comercializados en todo el territorio de la Unión Europea.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que las libertades de circulación de la Unión Europea, y en especial la libre circulación de servicios, no son normas absolutas, pero su modulación en la resolución del caso concreto se rige por unas normas particularmente estrictas y expresamente contempladas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De acuerdo con lo anterior, una práctica restrictiva de la libre circulación puede ser compatible con ésta, si se trata



de una medida justificada por alguna razón imperiosa de interés general, tal y como se explicitará a continuación.

Así, el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula la libre prestación de servicios en la Unión Europea, ha sido interpretado por el TJUE en numerosas ocasiones, en el sentido de que (STJUE de 8 de septiembre de 2009, asunto C-42/07, caso Liga Portuguesa de Futebol Profissional): *"El artículo 49 CE [actual art. 56 TFUE] exige suprimir cualquier restricción a la libre prestación de servicios, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos [...]"*

Sin embargo, es igualmente destacable que según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una restricción a la libre prestación de servicios sólo puede admitirse cuando persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado y está justificada por razones imperiosas de interés general<sup>61</sup>, si bien, en tal caso, debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no ir más allá de lo necesario para lograrlo (véase, entre otras muchas, TJUE (Sala Primera) Caso Citroën Belux NV contra en Financiële Tussenpersonen. Sentencia de 18 julio 2013; también, la sentencia de 18 de diciembre de 2007 [TJCE 2007, 390], Laval un Partneri, C-341/05, Rec. p. I-11767, apartado 101 y jurisprudencia citada).

En materia de juego, la perspectiva de protección de los consumidores y las restricciones que pudieran dimanar de las normativas nacionales específicas también ha sido abordada por el TJUE. Así, la STJUE de 22 de junio de 2017, asunto C 49/16, caso Unibet , apartado 33, declara:

*"A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una legislación nacional que prohíbe la organización de juegos de azar sin previa autorización de las autoridades administrativas constituye una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE [...]"*.

*11.- La jurisprudencia del TJUE ha admitido, con carácter general, restricciones a la libertad de prestación de servicios que vengan justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas (art. 52 TFUE). Pero, con carácter específico, en materia de prestación de servicios de juegos de azar, el TJUE "ha admitido una serie de razones imperiosas de interés general, como los objetivos de protección de los consumidores, lucha contra el fraude y prevención tanto de la incitación al gasto excesivo en juego como de la aparición de perturbaciones en el orden social en general" (sentencia de 6 de marzo de 2007, asuntos acumulados C-338/04, C-359/04 y C-360/04, caso Placanica y otros,*

---

<sup>61</sup> Tal y como dispone la Directiva 2006/123/CE, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, *"La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria."*



apartado 46).

12.- Aunque, según la jurisprudencia del TJUE, los Estados miembros son libres para determinar esos objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido (sentencia de 8 de septiembre de 2009, citada, apartado 59), el TJUE también afirma que "de reiterada jurisprudencia resulta que las restricciones impuestas por los Estados miembros deben respetar el principio de proporcionalidad y que una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si los medios utilizados son coherentes y sistemáticos" (sentencias de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, apartados 48 y 53, y de 16 de febrero de 2012, Costa y Cifone, C-72/10 y C-77/10, apartado 63, 22 de junio de 2017, asunto C 49/16, caso Unibet).

Pues bien, la finalidad tuitiva de la norma y el análisis de proporcionalidad efectuado en el apartado correspondiente de esta MAIN acreditarían su adecuación a las exigencias de la jurisprudencia comunitaria en este sentido, al existir **objetivos tuitivos de protección de los consumidores, de salud pública, de prevención del gasto excesivo.**

En todo caso, tal y como se señala en el apartado relativo a la tramitación, la norma habrá de remitirse a la Comisión Europea, con vistas a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

**b) Adecuación de la norma al derecho a la libertad de empresa.**

La doctrina del Tribunal Constitucional vino a fijar tempranamente, en relación con el artículo 38 de la Constitución Española, "los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites [...] está asegurado por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial" (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

Posteriormente, el Tribunal Constitucional vino a señalar que en el artículo 38 no "se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden" (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ3).

Lo anterior es compatible con la afirmación de ese mismo Tribunal en el sentido de que "[e]l derecho a la libertad de empresa no es absoluto e incondicionado sino limitado por la regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho" (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 15, y 135/2012, de 19 de junio, FJ 5) y ha de estar "derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado" (entre otras SSTC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6; 109/2003, de 5 de junio, FJ 15, o 112/2006, de 5 de abril, FJ 8).

En un sentido parecido, como ha recordado la STC 109/2003, de 5 de junio (FJ 15), "de lo que se trata con estas resoluciones es de llevar al campo de la libertad de empresa el principio,



*reconocido siempre en nuestra doctrina, de que, no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas, de modo que, por adecuadas, contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propenden y por indispensables hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de libertad pública protegida, un sacrificio menor” (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ8).*

Por otra parte, la STC 11/1981 ya abordó en qué podría consistir el contenido esencial de un derecho fundamental, declarando que constituye el contenido esencial de un derecho “*aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo (y) todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales*”.

En todo caso, hay que subrayar, respecto a la libertad de empresa, que su protección, así como la defensa de la productividad garantizada por los poderes públicos de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso de la planificación, es una fórmula que de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 29/1986 y 225/1993), debe ser interpretada en el conjunto del texto de la Constitución.

En el ámbito del juego, el Tribunal Supremo ya ha tenido ocasión de pronunciarse expresamente sobre la conexión de la actividad empresarial en ese sector con la protección de intereses superiores de carácter general consagrados en la Constitución Española.

Así la intervención del Estado en materia de juego aparece señalada entre otras en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2004 en la que puede leerse lo siguiente: “... *la intervención del Estado en materia de juego, revela la existencia de una protección a intereses superiores de carácter general, las actividades relativas al juego, por tanto, tiene un carácter privado pero no pueden ser consideradas actividades empresariales “normales” toda vez que sus condiciones de ejercicio vienen reglamentadas por la Ley por su interés general: se da la existencia de intereses definidos por parte de las personas que explotan la afición al juego, pero ha de ser intervenida por los poderes públicos, **en aplicación de principios y valores contenidos en nuestro texto constitucional como los relativos a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios ( art. 51 CE )...** por ello se respeta el principio de libertad de empresa pero se establecen unos límites que deben cumplirse y que se reflejan en la normativa vigente en el sector del juego, medidas que pueden ser limitativas o que dificultan el libre desarrollo de la actividad empresarial, pero están justificadas por la protección de los usuarios, y han de prevalecer sobre el principio de libertad de empresa, porque la trascendencia social de los juegos de azar hace necesario un control administrativo y una regulación de tal actividad, dado el impacto que la misma tiene sobre las economías de la población..”*

En una sentencia posterior, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 5ª, S 30-06-2009, rec. 8815/2004, señala lo que sigue: “...*la Constitución reconoce la libertad de empresa y encomienda a los poderes públicos la garantía y protección de su ejercicio”....de acuerdo con las exigencias de la economía general y, si es procedente, de la planificación” -artículo 38 -. La actividad relativa al juego no es una actividad empresarial más. En efecto, la actividad relativa al juego ni se dirige a la realización de funciones de carácter productivo ni está falta de interés general, razón por la que sus condiciones de ejercicio se encuentran rigurosamente reglamentadas por la Ley. Añadíamos que la intervención normativa se justifica en la protección de intereses superiores de carácter general como los de los*





consumidores y usuarios que comprenden desde la salud física y mental hasta la defensa de los derechos económicos. Por consiguiente, en la actividad relativa al juego, libertad de empresa, sí, pero medidas justificadas que limitan o dificultan el libre desarrollo de la misma, también, porque la protección de los usuarios debe prevalecer sobre el derecho de libertad de empresa. Las sentencias del Tribunal Supremo de 14 y 21 de abril de 1992 o 3 de junio de 1996, han destacado la necesidad de un exhaustivo control administrativo y regulación detallada de la actividad de los juegos de azar en atención a la entidad del impacto que tienen sobre las economías de un gran sector de la población. El legislador no puede desconocer el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa -artículo 53.1 de la Constitución EDL 1978/3879 - pero puede delimitar y regular el derecho, por ejemplo, en atención a lo que se prevé en los artículos 33.2, 128 y 131 de la Constitución EDL 1978/3879, como también para proteger los derechos de los consumidores -artículo 45.1 de la Constitución EDL 1978/3879 -. La actividad del juego, cuya despenalización fue fruto tanto la proyección del principio penal de intervención mínima como de la concurrencia de motivos de eficacia, no obstante, se encuentra sujeta a una intensa intervención administrativa. Pues bien, precisamente de esta sujeción resulta que la actividad empresarial o económica de explotación del juego esté inmersa en un repertorio de limitaciones e intervenciones específicamente diseñadas por el ordenamiento jurídico. Por tanto, sin desconocer el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, el legislador puede modularlo en esta materia porque el juego no es sino actividad económica en la que los intereses más necesitados de protección son los personales, familiares y sociales. En consecuencia, el legislador se encuentra habilitado para la implantación de específicos condicionados que limiten o impidan el desarrollo de la actividad que aquí se trata.

Igualmente, de acuerdo con jurisprudencia consolidada del TJUE, recogida entre otras en las sentencias de 8 de septiembre de 2009 (asunto 42/07 ), 3 de junio de 2010 ( asuntos C- 203/08 y 258/08 ) y 8 de septiembre de 2010 (asuntos C-46/08 y C-316/07 ), los Estados miembros pueden restringir la organización y explotación de juegos de dinero por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública; y se ha considerado igualmente que razones imperiosas de interés general pueden justificar también las citadas restricciones como los objetivos de protección de los consumidores, lucha contra el fraude y prevención tanto de la incitación al gasto excesivo en juego como de la aparición de perturbaciones en el orden social en general.

Pues bien, la finalidad a que responde la presente norma – protección de los consumidores, la salud pública y la prevención del gasto excesivo -, habilita plenamente al legislador para la implantación del conjunto de condicionantes que se prevén para los mecanismos aleatorios de recompensa en videojuegos asimilables a un juego de azar.

### **2.2.3 Derogación normativa.**

Esta norma no deroga ninguna otra norma del ordenamiento jurídico.

### **2.2.4 Entrada en vigor.**

Se señala que la entrada en vigor de la norma está prevista para el 2 de enero de 2024.

## **2.3. Descripción de la tramitación.**

Este proyecto legislativo ha contado con la realización de los siguientes trámites:



#### a) **Consulta pública.**

Con carácter preliminar, es necesario señalar que, en un contexto ajeno al de la tramitación de la presente norma, la Dirección General de Ordenación del Juego impulsó un proceso participativo sobre los mecanismos aleatorios de recompensa entre los días 19/02/2021 y 31/03/2021, que tuvo por finalidad plantear una serie de preguntas concretas destinadas a obtener un mejor conocimiento del fenómeno de las “cajas botín”, de las potenciales vías de regulación a disposición del legislador, así como del actual enfoque regulatorio que ese centro directivo venía adoptando sobre el referido fenómeno. Algunos de los participantes en aquel proceso público de participación han intervenido también en la presente consulta pública.

El 28 de mayo de 2022 se procedió a elevar la preceptiva consulta pública con carácter previo a la elaboración del presente proyecto, cerrándose dicho trámite el 13 de junio de 2022.

A resultados de esa consulta, se recibieron un total de 51 aportaciones o comentarios vía correo electrónico. Con posterioridad al plazo concedido para la consulta pública, se recibió la aportación de la Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (F.E.J.A.R.), la cual no obstante su extemporaneidad, se ha tomado en consideración y pasa a formar parte del expediente.

##### *5.1. Aportaciones recibidas:*

Una somera clasificación por categorías de las aportaciones recibidas nos ofrece la siguiente panorámica:

- a. De las 51 aportaciones, 44 fueron realizadas por personas físicas individuales, en un número mayoritario por personas que se autoidentificaban como jugadores de videojuegos;
- b. 4 pertenecen a representantes o actores de la industria del videojuego;
- c. 3 a asociaciones relacionadas con la protección de los consumidores y usuarios o jugadores de azar;
- d. 1 perteneciente al ámbito de la Academia.

A continuación, se realiza una breve síntesis de las aportaciones recibidas en función de los grupos descritos:

##### *a) Aportaciones de personas físicas.*

Un análisis de las aportaciones realizadas por personas que podrían adscribirse a la comunidad de jugadores de videojuegos, muestra, en cuanto a la conveniencia o no de abordar una regulación de este fenómeno, una división de opiniones con cierta preponderancia del abordaje regulatorio estricto. Así, de las 44 aportaciones recibidas, el 57% de ellas estaban a favor de la regulación de los mecanismos aleatorios de recompensas, mientras que el 43% manifestaron su oposición.

Entre las aportaciones favorables a la regulación, destacan las que señalan la necesidad de prohibir el acceso a estos mecanismos por personas menores de edad, afirmando que estos pueden ser bastante adictivos al ser entendidos como una semilla de conductas ludópatas.



Alguna de las aportaciones, consideraba conveniente ampliar el ámbito subjetivo de la prohibición para abarcar otros colectivos vulnerables. Otras aportaciones consideraban las cajas botín como un abuso claro hacia el consumidor y ponían de manifiesto que dichas cajas no solo son mecanismos que comparten similitudes con las máquinas de azar, sino que pasan aún más desapercibidas por el hecho de aparecer integradas en entornos percibidos como benignos e inocuos *a priori*.

En el conjunto de estas aportaciones favorables a la regulación, se observan distintas propuestas regulatorias coincidiendo en varios casos en las siguientes acciones:

- Limitar el número de compras por cada cuenta.
- Limitar el tiempo de compra de los artículos.
- Prohibir las transacciones con los productos obtenidos,
- Facilitar, como alternativa a las cajas botín, el logro de los objetos del juego a través de compras directas de medios del propio juego con tiempos de juego razonables,
- Promover la limitación del contenido comprable del juego a través de las cajas botín.

Las aportaciones recibidas que se muestran contrarias a la regulación de los mecanismos aleatorios de recompensa, inciden en aspectos tales como que los sistemas de cajas botín no difieren mucho de los sistemas tradicionales de coleccionismo (por ejemplo, sobres de cromos); otros argumentan que tal regulación solo tiene como objetivo un afán recaudatorio por parte del Estado; en otros casos se considera que limitar las *“loot boxes”* a mayores de 18 años es técnicamente inviable, y se propone como alternativa un mecanismo de corregulación en el que la administración pudiera tener una función supervisora.

#### *b) Academia.*

La aportación del mundo académico tiene su fundamento en un estudio en fase de revisión para su publicación en una revista especializada, que constituiría las primeras evidencias de relación entre la compra de cajas botín y los problemas de juego patológico online en el tiempo. Se trataría, concretamente, un estudio longitudinal de dos tiempos que arrojaría como resultado *“que los menores compradores de cajas de botín tienen 4 veces más riesgo de presentar problemas clínicos de juego online 6 meses después que aquellos menores que no han comprado cajas de botín”*. Con base en esta evidencia, se manifiestan rotundamente contrarios a la posibilidad de no proceder a la regulación o dejar a la industria autorregularse sola a este respecto, siendo partidarios de establecer un mecanismo de corregulación, en el que la administración pudiera tener una función de supervisión, y regular los mecanismos aleatorios de recompensa como una modalidad de juego inserta en el modelo regulatorio de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

Entre esas posibles soluciones pueden tener en cuenta las siguientes ideas:

- Valorar la obligatoriedad del sistema PEGI (o similar) para que todos los videojuegos puedan tener una valoración/guía (especialmente destinada a los tutores legales de los menores).
- El sistema PEGI debería incluir en PEGI 18 obligatoriamente todos aquellos videojuegos con la etiqueta *“juego”* que implica apuestas (ahora mismo pueden ser PEGI 12, 16 o 18), incluidos todos aquellos que contienen cajas de botín.



- Incluir en los videojuegos notificaciones sobre el dinero gastado en micro transacciones, el tiempo de juego y recomendaciones de descanso para facilitar el autocontrol y la reflexión sobre la propia conducta de juego en los jugadores.

*c) Entidades o asociaciones de protección al consumidor o usuario.*

Dos de las aportaciones recibidas abogan, con carácter general, por incrementar la información que se pone a disposición de los usuarios de videojuegos que introduzcan en su diseño mecanismos aleatorios de recompensa, de forma que estos puedan conocer el gasto en el que están incurriendo, las probabilidades reales de obtener las recompensas ofrecidas (incluido un acceso a los algoritmos utilizados para su determinación), el establecimiento de controles parentales. En último término, se propone la posibilidad de valorar la prohibición de este tipo de mecanismos o su catalogación como juegos de apuestas online.

La aportación realizada por la Federación de Asociaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios, señala que el tipo de servicios que la norma pretende abordar, abarca la práctica totalidad de juegos en línea, e incluso algunas web de compras o Marketplace (donde premian con tarjetas de compra o con descuentos) o aplicaciones de comida a domicilio.

*d) Actores pertenecientes a la industria del videojuego.*

Con carácter general la industria expresa su oposición a un abordaje regulatorio en el marco de la legislación sobre juego regulado del fenómeno de los mecanismos aleatorios de recompensa.

En las aportaciones recibidas se manifiestan las siguientes tres preocupaciones principales de un enfoque regulatorio semejante:

- 1- Preocupación por el daño reputacional, inmediato y para el futuro, que se derivaría de sustraer a nivel nacional, una parte de la actividad de videojuegos del entorno regulatorio de la economía y entretenimiento digitales que le es propio;
- 2- Preocupación por la afectación del modelo de negocio de la industria: en la medida que los mecanismos aleatorios de recompensa son una modalidad de microtransacción que, junto con otros, permiten a los consumidores acceder a los juegos sin tener ningún coste para ello, siendo además especialmente relevante en el mercado de los juegos para móviles.
- 3- Preocupación por una posible fragmentación del mercado interior, en la medida que el Mercado Único Digital en Europa ha permitido a los desarrolladores de videojuegos europeos prosperar y llegar a un nivel de usuarios sin precedentes.

Las razones aportadas por la industria para oponerse a un enfoque regulatorio en el marco de la legislación de juego se fundamentan, en esencia, en:

- La falta de una evidencia científica concluyente que establezca una relación causal entre los mecanismos aleatorios de recompensa y la ludopatía;
- El carácter “pionero” de la iniciativa, dada la falta de referencias normativas equivalentes o análogas en jurisdicciones asimilables a la española.

Las propuestas alternativas al enfoque regulatorio arriba señalado serían, por orden de preferencia, el fomento de la autorregulación del sector, o, alternativamente, la regulación en el marco de la normativa comunitaria de protección al consumidor. En este sentido, una



referencia reiterada es la Guía sobre la interpretación y la aplicación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

## 5.2. Conclusiones.

El proceso de consulta pública evidencia el interés que el objeto del proyecto regulatorio despierta en la sociedad en general. Una mayoría de las aportaciones recibidas permite apreciar la preocupación que el fenómeno de las “cajas botín” o mecanismos aleatorios de recompensa ha generado en nuestra sociedad. Ni siquiera los enfoques menos intervencionistas obvian este hecho y señalan como necesario el incremento de la protección en la exposición a este tipo de productos de los usuarios, bien por vías que abarcan desde el simple incremento de la información proporcionada a los consumidores, bien por vía de su absoluta prohibición o reconducción al marco regulatorio propio de los juegos de azar.

### **b) Trámites restantes: audiencia e información pública y solicitud de consultas, dictámenes e informes.**

El anteproyecto se someterá a información pública en la página web del Ministerio de Consumo y se solicitarán aquellos informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantas consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de su contenido.

## **3.- Adecuación al orden de distribución de competencias.**

Este proyecto se dicta al amparo de las competencias que corresponden al Estado en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª y 16.ª de la Constitución Española. Por consiguiente, el proyecto no tiene impacto en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas,

## **4.- Análisis de impactos.**

### **4.1. Impacto económico y sobre la competencia.**

No resulta posible encontrar datos económicos desagregados sobre la cuantía absoluta o el porcentaje que representan los mecanismos aleatorios de recompensa en los ingresos de los diferentes actores de la industria del videojuego.

Ninguno de los participantes en el proceso de consulta pública ha aportado datos concretos sobre el mercado español; la industria de videojuegos tampoco facilita ninguna información desagregada sobre este tipo de productos de razón aleatoria, por lo que no resulta posible tener información fidedigna de la importancia real de este tipo de productos en el sector de los videojuegos.

Ahora bien, sí pueden mencionarse algunos datos sobre el mercado global que, por extrapolación, y sin perjuicio de los muchos condicionantes que le son aplicables, pueden utilizarse como referencia aproximativa de lo que pueda estar sucediendo en el mercado español:



Una de las aportaciones de la consulta pública, con base en datos en el contexto de una encuesta en el Reino Unido, facilitando información agregada y puramente estimativa, señalaba que la proporción de los ingresos de la caja botín en relación con los ingresos totales por compras en la aplicación puede estar variando entre el 6 y el 25 %, y que menos de un 3 % de todos los usuarios compra cajas de botín.

Igualmente, según Statista, las “loot box” supusieron en 2020, a nivel mundial, el 8,4% de los ingresos totales del sector de los videojuegos<sup>62</sup>. Como tales, pertenecen a un modelo de negocio, el de las compras in-game o micro transacciones, que ha permitido a los videojuegos aportar un valor continuado adaptándose a las preferencias de los distintos usuarios, lo que ha disminuido sustancialmente los niveles de piratería, potenciando la utilidad del videojuego como plataforma de interacción entre usuarios. Se encuentran, en definitiva, plenamente integradas en la realidad actual del ecosistema de videojuegos. Una traslación mecánica de este porcentaje a los datos de facturación de videojuegos en España, estimados en 1.795 millones de euros en el Anuario 2021 – La industria del videojuego en España – de la Asociación Española de Videojuegos, arrojaría para nuestro país una cifra de facturación por estos mecanismos de 150 millones de euros.

Por último, el informe In-Game Gambling and Loot boxes, del Juniper Research<sup>63</sup>, señala que los ingresos provenientes de este tipo de productos a nivel global superarán los 20 mil millones de dólares en 2025, partiendo de una cifra de 15 mil millones de dólares en 2020. La tasa de crecimiento interanual para este período se estima en un 5%, lo que significa una ralentización respecto a años anteriores. En cuanto a las tendencias que se aprecian en este mercado, se percibe una traslación a microtransacciones para la obtención de recompensas de naturaleza puramente cosmética, lo que se asocia a un intento por parte de la industria de contrarrestar las críticas en la utilización de las loot boxes como mecanismo de pago para ganar. Igualmente, se ha apreciado una mayor transparencia en las mecánicas presentes en estos productos.

En todo caso, interesa subrayar, **respecto al posible impacto que puedan tener estos mecanismos en las empresas de videojuegos que estén desarrollando su actividad desde España, pero que no pretendan comercializar o explotar esos productos en territorio geolocalizado en este país, ha de decirse que el impacto económico va a ser nulo.** En efecto, debe tenerse en cuenta que lo que se establece en esta normativa son un conjunto de requisitos y condiciones de comercialización y explotación de este tipo de productos, pero **en ningún caso se exige que las empresas de videojuegos con sede social en España deban ajustarse necesariamente al modelo regulatorio previsto en esta normativa.**

En este sentido, si esas empresas de videojuegos desarrollan productos dirigidos a mercados distintos al español, no tendrán que ajustarse a lo dispuesto en esta normativa, y podrán, por tanto, seguir desarrollando sus productos de software sin atender a las condiciones previstas en este anteproyecto.

---

<sup>62</sup> <https://www.statista.com/statistics/829395/consumer-spending-loot-boxes-skins/>

<sup>63</sup> <https://www.juniperresearch.com/researchstore/content-digital-media/in-game-gambling-loot-boxes-research-report>



#### *4.1.1. Impacto sobre la estructura de la oferta, la competencia en el juego de ámbito estatal, cumplimiento de principios de unidad de mercado y efectos sobre las PYME.*

Este proyecto también **se alinea con los principios relativos a la unidad de mercado de conformidad con lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre**, de garantía de la unidad de mercado. Este alineamiento se fundamenta en un riguroso cumplimiento de los principios relativos a la unidad del mercado, garantizando con ello las libertades de los operadores económicos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la meritada Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

En efecto, tal y como se desarrolla en esta MAIN, el contenido de proyecto se alinea con los principios de necesidad y proporcionalidad, pues se justifica en varias razones imperiosas de interés general (protección de los consumidores y de la salud pública) y, por otro, y establece de forma pormenorizada las razones que permiten concluir igualmente que las distintas medidas recogidas en el proyecto son proporcionadas.

Además, el proyecto, por las razones descritas en los mencionados apartados de esta MAIN, observa los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, simplificación de cargas y transparencia.

**En cuanto al test PYME**, puede señalarse que las entidades que comercializan esta clase de productos digitales pueden ser considerados, en ciertos casos, como PYMES. Por ello, deben darse por reproducidos aquí los distintos impactos y consecuencias que, a lo largo de esta MAIN, han quedado convenientemente explicitados, pues no se identifican aspectos diferenciados de relevancia que merezcan ser reseñados ahora para esta clase de entidades.

#### *4.1.2. Impacto sobre la demanda de mecanismos aleatorios de recompensa.*

Se prevén determinadas consecuencias referidas a la demanda de estos mecanismos.

En primer término, las medidas incorporadas en este proyecto supondrán una reducción en la actividad de juego de determinados participantes (menores de edad, respecto a los que se establece una prohibición absoluta de acceso a estos productos, y jugadores con un comportamiento de juego excesivo, que a consecuencia de las medidas de fomento del autoconocimiento y de autoprotección establecidas en la norma verán reducido su consumo).

Precisamente por ello, ya **con una aproximación longitudinal a medio plazo**, esta norma supondrá, una disminución de la demanda de estos productos.

#### *4.1.3. Impacto sobre los costes operativos de las empresas que explotan o comercializan mecanismos aleatorios de recompensa.*

Esta ley supone la introducción de costes de implantación para las entidades que comercializan esta clase de productos digitales. Se considera en todo caso que tales costes son proporcionados con el objetivo de interés público conseguido en cada caso, por las razones esgrimidas en esta MAIN.



En particular, los costes derivan de la necesaria adaptación de los sistemas técnicos e interfaces con el jugador.

#### 4.2. Impacto presupuestario.

Se estima que del presente proyecto normativo no tendrá ningún impacto presupuestario.

#### 4.3. Cargas administrativas.

No existen cargas administrativas que valorar en este proyecto.

#### 4.4. Impacto por razón de género.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, este proyecto tiene una incidencia nula en este ámbito, en el que no se aprecia la existencia de desigualdades de género ni, en consecuencia, la necesidad de adoptar medidas en este sentido.

##### - Descripción de la situación de partida sobre el impacto de la actividad de juego.

Conviene partir de un análisis previo diferenciado en relación con el impacto que el los videojuegos tienen sobre hombres y mujeres, tomando como referencia la diferente situación de partida de ambos colectivos. Para ello, se utilizará la información que facilita la AEVI en su anuario anual.

Así, según esta asociación, el perfil de los jugadores de videojuegos es el siguiente:



En cuanto al uso de mecanismos aleatorios de recompensa por parte de usuarios y usuarias de videojuegos, no existen estudios específicos referidos al mercado de videojuegos español, pero sí pueden trasladarse ciertos datos provenientes de estudios internacionales. Así, los estudios indican que, aproximadamente, un 55% son hombres y el 45% restante son mujeres<sup>64</sup>. En cuanto a la frecuencia de uso de estos productos digitales, existen evidencias de que, al menos en

<sup>64</sup> Marc von Meduna, Fred Steinmetz, Lennart Ante, Jennifer Reynolds, Ingo Fiedler (2020) Loot boxes are gambling-like elements in video games with harmful potential: Results from a large-scale population survey, Technology in Society, Volume 63, 2020,101395, ISSN 0160-791X, <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101395>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160791X19305743>).





edades tempranas, las mujeres parecen gastar menos en esta clase de productos digitales que los hombres<sup>65</sup>.

- Previsión de resultados.

De conformidad con los datos recogidos en el apartado anterior, puede colegirse que **hasta la fecha no existen datos significativos o especialmente reveladores del uso de cajas botín por parte** de mujeres y hombres.

A la vista de este diagnóstico, en la medida en que en esta ley no existen disposiciones que puedan tender a propiciar o potenciar tratamientos de desigualdad, discriminación o desprotección en relación con la situación de las mujeres y los hombres o brechas en la igualdad de trato, se considera que esta ley no impactará negativamente sobre las condiciones económicas y sociales relacionadas con el uso de estos mecanismos desde la perspectiva de género.

- Valoración del impacto de género.

Por tanto, **la afectación** a la situación subyacente que se deriva de la aprobación esta ley, en la medida en que no existe ningún impacto negativo ni positivo sobre las condiciones económicas o sociales desde la perspectiva de género.

**4.5. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.**

El proyecto no tiene impacto significativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

**4.6. Impacto en la infancia y la adolescencia.**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Código Enjuiciamiento Civil, por su vocación tuitiva respecto a los participantes más jóvenes, sí que tendrá un impacto positivo en lo que respecta a la infancia y la adolescencia.

**4.7. Impacto en la familia.**

De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, se estima que el impacto en la familia del presente anteproyecto será positivo.

**4.8. Impacto por razón de cambio climático.**

El impacto por razón de cambio climático es nulo.

---

<sup>65</sup> DeCamp W. Loot boxes and gambling: similarities and dissimilarities in risk and protective factors. J Gambli Stud. 2021;37:189–201. <https://doi.org/10.1007/s10899-020-09957>



#### **4.9. Otros impactos**

Este proyecto supondrá un impacto positivo en la salud, por cuanto que las medidas recogidas en el mismo tienen por finalidad reducir el riesgo de surgimiento de conductas de juego desordenado en las personas que hagan un uso excesivo de esta clase de mecanismos o, en su caso, a minimizar las consecuencias negativas que esta actividad puede producir en determinados jugadores.

Más allá del descrito, este proyecto no genera ningún otro impacto específico.

#### **5.- Evaluación ex post.**

No se prevé una evaluación *ex post* de esta norma.