

Análisis jurídico-procesal de los procedimientos de competencia desleal: el caso *booking* y la actuación de los órganos competentes en materia de defensa de la competencia

Legal-procedural analysis of unfair competition proceedings: the *booking* case and the actions of the competent antitrust authorities

Gonzalo Janer Mata

Doble Grado en FYCO y RRLL. RRHH. por la Escuela Universitaria de Osuna. Universidad de Sevilla

Resumen

El presente trabajo consiste en un análisis jurídico-procesal de las distintas fases del procedimiento administrativo y judicial de los casos de competencia desleal, con especial remisión al caso Booking.com, en el que destacan, entre otras, las actuaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y los procedimientos subsiguientes ante instancias judiciales nacionales y europeas.

El caso tiene su origen en 2021, tras denuncias presentadas por asociaciones hoteleras españolas, que señalaron prácticas restrictivas de la competencia atribuibles a Booking.com, como el abuso de posición dominante y la imposición de condiciones comerciales no equitativas.

El análisis se centra en las distintas fases procesales. Entre ellas, podemos distinguir la fase inicial, en la que la CNMC abrió un expediente sancionador en octubre de 2022, tras realizar una investigación preliminar que incluyó requerimientos de información a hoteles y agencias de viaje en línea. La fase de instrucción, en la que se recopilaron pruebas y se permitieron alegaciones de las partes interesadas. Finalmente, el procedimiento administrativo concluye con la resolución de la CNMC de julio de 2024, en la que se impusieron sanciones económicas significativas y medidas correctoras, fundamentadas en la infracción de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) y el Artículo 102 del TFUE.

Posteriormente, el caso evolucionó hacia instancias judiciales. Booking.com interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, seguido de un recurso en

casación ante el Tribunal Supremo. Además, se presentó una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que abordó aspectos clave relacionados con las cláusulas de paridad de tarifas y su impacto en la competencia.

Este análisis procesal subraya la relevancia de los principios de cooperación entre órganos nacionales y europeos, la carga de la prueba en casos de competencia y la importancia del análisis económico. El caso ilustra las complejidades de los procedimientos sancionadores en mercados digitales y su impacto en la regulación de plataformas tecnológicas.

Palabras Clave: Competencia desleal, competencia sancionadora, posición dominante, cláusulas de paridad, mercados digitales.

ABSTRACT

This paper provides a legal-procedural analysis of the different stages of the administrative and judicial proceedings in cases of unfair competition, with a particular focus on the Booking.com case. This case highlights, among other things, the actions taken by the National Commission on Markets and Competition (CNMC) and the subsequent proceedings before national and European judicial bodies.

The case originated in 2021 following complaints filed by Spanish hotel associations, alleging anticompetitive practices by Booking.com, such as abuse of dominant position and the imposition of unfair commercial terms.

The analysis focuses on the various procedural stages. These include the initial phase, during which the CNMC opened a sanctioning file in October 2022, following a preliminary investigation that involved information requests to hotels and online travel agencies. In the investigation phase, evidence was gathered, and the parties involved were allowed to submit their allegations. The administrative procedure concluded with the CNMC's resolution in July 2024, which imposed significant financial penalties and corrective measures based on violations of the Spanish Competition Act (Law 15/2007) and Article 102 of the TFEU.

Subsequently, the case moved to judicial instances. Booking.com filed a contentious-administrative appeal before the National Court, followed by a cassation appeal to the Supreme Court. Furthermore, a preliminary ruling was submitted to the Court of Justice of the European Union (CJEU), addressing key issues related to parity clauses and their impact on competition.

This procedural analysis underscores the relevance of the principles of cooperation between national and European bodies, the burden of proof in competition cases, and the importance of economic analysis. The case illustrates the complexities of sanctioning procedures in digital markets and their impact on the regulation of technological platforms.

Key Words: Unfair competition, sanctioning competition, dominant position, parity clauses, digital markets.

ABREVIATURAS

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
 TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea
 TS – Tribunal Supremo
 TUE – Tratado de la Unión Europea
 UE – Unión Europea
 TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos
 ANC – Autoridades Nacionales de Competencia
 TC – Tribunal Constitucional
 AN – Audiencia Nacional
 TS – Tribunal Supremo
 AI – Auto de Incoación
 CE – Comisión Europea / Constitución Española (según contexto)
 CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
 CNMCJ – Sala de Competencia del Consejo de la CNMC
 DDFF – Derechos Fundamentales
 DOUE – Diario Oficial de la Unión Europea
 EXP SANC – Expediente Sancionador
 UR – Jurisprudencia
 LDC – Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia
 LDCU – Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios
 LJCA – Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
 LPACAP – Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
 MC – Medidas Correctoras
 MP – Medidas Provisionales
 OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
 OTAs – Online Travel Agencies
 PJUE – Procedimiento Prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea
 PMD – Plataformas de Mercado Digital
 RCA – Recurso de Casación Administrativa
 RC-A – Recurso Contencioso-Administrativo
 REC – Red Europea de Competencia
 RDC – Reglamento de Defensa de la Competencia
 RI – Recurso de Inconstitucionalidad

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El principal objetivo de este trabajo es ofrecer un análisis procesal de los casos de competencia desleal, con el foco puesto en el caso Booking.com, en el que distinguimos las distintas etapas del procedimiento legal y el papel de las autoridades involucradas, tanto a nivel nacional como europeo. A través de este análisis, se busca evaluar la eficiencia y efectividad de las herramientas jurídicas empleadas, así como la interacción entre las normativas y los órganos legales de los distintos niveles. En particular, se pretende profundizar en cómo el caso ha influido en la regulación de las plataformas digitales y en la aplicación del derecho de la competencia.

Otro de los objetivos específicos es estudiar cómo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) gestionó el expediente sancionador, detallando las fases de la investigación, desde la denuncia inicial hasta la resolución final. Se explorará también el papel de los tribunales nacionales, como la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, y se analizarán los aspectos procesales y jurídicos que emergieron en el procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), para entender la cooperación entre las autoridades nacionales, la Comisión Europea y el TJUE en la aplicación de la normativa de competencia.

Además, se examinará la metodología utilizada por la CNMC en su investigación, con énfasis en la recopilación de pruebas, el análisis económico y la justificación legal de las sanciones impuestas. Un aspecto clave de este trabajo será el análisis de la carga de la prueba en casos de abuso de posición dominante, particularmente en el ámbito de los mercados digitales, y cómo la CNMC fundamentó su resolución basada en la normativa nacional y europea.

La metodología empleada será de tipo cualitativo y documental, centrada en el análisis jurídico. El trabajo se basará en el examen detallado de los documentos legales relacionados con el caso Booking.com, incluyendo informes, resoluciones y sentencias de la CNMC, así como las decisiones judiciales de los tribunales nacionales y del TJUE. Asimismo, se realizarán comparaciones entre las normativas aplicables a nivel nacional y europeo, permitiendo contextualizar y evaluar los procedimientos seguidos en el caso. La investigación también incluirá una revisión de la doctrina y jurisprudencia relevante sobre el abuso de posición dominante en mercados digitales, contribuyendo a la comprensión integral del caso y sus implicaciones jurídicas.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto General del Caso

El caso Booking.com¹ ha sido uno de los más significativos en el ámbito del derecho de la competencia, particularmente por su relevancia en los mercados digitales y las plataformas tecnológicas. Su origen se encuentra en las denuncias presentadas en 2021 por dos importantes asociaciones del sector hotelero español, la Asociación Española de directores de Hotel (AEDH) y la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid (AEHM), que acusaban a Booking.com de prácticas anticompetitivas que afectaban a los hoteles y a la competencia en el mercado de reservas de alojamiento en línea. Estas denuncias se centraron principalmente en las condiciones impuestas por la plataforma de reservas, que, según los denunciantes, favorecían a la propia plataforma en detrimento de otros actores del mercado, particularmente los hoteles independientes.

En los últimos años, la industria de la distribución de servicios de alojamiento ha experimentado una profunda transformación debido a la digitalización². Las plataformas de agencias de viajes en línea (OTAs) como Booking.com, Expedia y Airbnb han sido protagonistas de este cambio, ya que han permitido a los consumidores realizar comparaciones y realizar reservas de alojamiento de manera más eficiente. Sin embargo, las OTAs también han sido objeto de críticas por las prácticas comerciales que implementan, en especial aquellas que se perciben como restrictivas de la competencia o perjudiciales para los proveedores de alojamiento.

En el caso de Booking.com, la plataforma ha alcanzado una cuota de mercado dominante en España, que ha oscilado entre el 70% y el 90% en los últimos años. Esta posición de dominio ha generado preocupación entre los actores del sector hotelero, ya que muchos hoteles dependen en gran medida de Booking.com para obtener visibilidad y atraer clientes. Sin embargo, esto también les coloca en una situación de dependencia económica, dado que las condiciones impuestas por la plataforma a menudo resultan en márgenes reducidos y una limitada capacidad para competir en términos de precios. Además, la plataforma ha sido acusada de imponer cláusulas contractuales que restringen la libertad de los hoteles para fijar precios y condiciones de venta, lo que afecta tanto a los consumidores como a la competencia en el mercado.

¹ La CNMC multa a Booking.com con 413,24 millones por abusar de su posición de dominio durante los últimos 5 años. (El economista)

² Comisión Europea. (2023). Informe sobre el impacto de las plataformas digitales en la competencia en la UE. Boletín de Regulación y Competencia, 17(4), 10-35.

Las prácticas investigadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de España incluyen la imposición de cláusulas de paridad de precios, que obligan a los hoteles a ofrecer los mismos precios en todas las plataformas de reserva, incluidos sus propios sitios web. Esto impide que los hoteles ofrezcan descuentos directos o precios más bajos a través de sus canales directos, lo que limita la competencia y puede perjudicar a los consumidores, al no permitirles acceder a precios más bajos. Esta cláusula de paridad, que ha sido común en muchos contratos entre las OTAs y los hoteles, fue considerada por las autoridades como una práctica que restringe la competencia y la autonomía comercial de los hoteles. A pesar de que esta práctica no es exclusiva de Booking.com, su implementación ha sido especialmente problemática debido a la elevada cuota de mercado de la plataforma y la falta de alternativas competitivas viables para los hoteles.

Por otro lado, la CNMC también investigó el abuso de posición dominante por parte de Booking.com, acusando a la plataforma de aprovechar su poder en el mercado para imponer condiciones desfavorables a los hoteles. Entre las prácticas que se investigaron estaba la posibilidad de que Booking.com ajustara unilateralmente los precios de los hoteles a través de su programa denominado "*Booking Sponsored Benefits*" (BSB)³, sin que los hoteles tuvieran capacidad para intervenir en la fijación de estos precios. Además, se criticaron las condiciones contractuales impuestas por Booking.com, que obligaban a los hoteles a aceptar cláusulas vinculantes en inglés, sujetas a la legislación neerlandesa, y establecían tribunales de Ámsterdam como los competentes en caso de conflicto, lo que dificultaba aún más la negociación para los hoteleros españoles.

La falta de transparencia en relación con los programas de preferencia y visibilidad también fue objeto de análisis. Booking.com implementó programas como "*Booking Preferred*" y "*Genius*", que permitían a los hoteles mejorar su visibilidad en los resultados de búsqueda a cambio de pagar comisiones más altas o cumplir con ciertos requisitos de rendimiento. Sin embargo, los hoteleros denunciaron la falta de claridad respecto a cómo estos programas influían en su posicionamiento y en el número de reservas que podían obtener a través de la plataforma. Esta falta de información transparente dificultaba la toma de decisiones de los hoteles y los colocaba en una posición de desventaja frente a la plataforma.

En respuesta a estas denuncias, la CNMC inició una fase de información reservada en mayo de 2021, para evaluar si existían pruebas suficientes de que

³ All you need to know about Booking Network Sponsored Ads (Booking)

Booking.com estaba incurriendo en prácticas anticompetitivas. La investigación de la CNMC incluyó la recopilación de información de diversas partes implicadas, incluidos hoteles y agencias de viajes en línea, con el objetivo de esclarecer el impacto de las prácticas de Booking.com en la competencia y en los precios del mercado. En octubre de 2022, la CNMC decidió abrir un expediente sancionador, considerando que existían indicios racionales de infracción de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) y del Artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que prohíben el abuso de posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia.

Finalmente, en julio de 2024, la CNMC emitió una resolución administrativa en la que se concluyó que Booking.com había cometido infracciones de abuso de posición dominante, imponiendo una multa de 413,2 millones de euros y una serie de medidas correctivas. Estas sanciones fueron impuestas en base a la imposición de condiciones comerciales no equitativas a los hoteles y la restricción de la competencia de otras OTAs. La CNMC también estableció medidas correctivas para garantizar que Booking.com modificara sus prácticas comerciales y cumpliera con las normativas de competencia en el futuro.

El caso Booking.com no solo resalta la importancia de proteger la competencia en los mercados digitales, sino que también pone de relieve la necesidad de adaptar las normativas de competencia a la naturaleza y las dinámicas de las plataformas tecnológicas. La alta concentración de poder de plataformas como Booking.com, combinada con la falta de alternativas viables para los hoteleros, plantea desafíos significativos para los reguladores, que deben equilibrar la protección de la competencia con la promoción de la innovación en un mercado cada vez más digitalizado.

1.2. Justificación y relevancia del análisis procesal

El análisis jurídico-procesal del caso Booking.com es crucial debido a las implicaciones que tiene para el sector de las plataformas digitales y la regulación de mercados digitalizados. Este caso ofrece una oportunidad para comprender cómo las autoridades de competencia, tanto nacionales como europeas, abordan situaciones de abuso de posición dominante en mercados altamente concentrados. La creciente concentración de poder en manos de plataformas tecnológicas como Booking.com, Airbnb y Expedia ha reconfigurado industrias enteras, y este caso ejemplifica cómo estas plataformas pueden utilizar su dominio para imponer condiciones comerciales que afectan la competencia.

La relevancia del análisis procesal reside en el contexto de la transformación digital, que ha modificado profundamente la estructura de los mercados, especialmente en sectores como el turismo. Booking.com ha sido una de las plataformas más poderosas en la industria de las reservas hoteleras, alcanzando una cuota de mercado superior al 70%, lo que ha generado dependencia de los hoteles, especialmente los pequeños y medianos⁴. La imposición de cláusulas de paridad de precios, que obligan a los hoteles a mantener precios uniformes en todas las plataformas, es uno de los puntos clave del caso. Esta práctica limita la competencia al impedir que los hoteles ofrezcan precios más bajos en sus propios sitios web, afectando no solo a los consumidores, sino también a otras plataformas que podrían ofrecer tarifas más competitivas.

El análisis procesal del caso también pone de manifiesto la necesidad de adaptar las normativas de competencia a las particularidades del mercado digital. Booking.com y otras plataformas operan utilizando algoritmos y grandes volúmenes de datos, lo que les otorga un control significativo sobre la visibilidad de los productos y las decisiones de compra de los consumidores. Este poder plantea interrogantes sobre cómo las leyes de competencia tradicionales pueden abordar los efectos de estas tecnologías en la competencia. En este contexto, la CNMC ha tenido que tomar decisiones clave sobre la transparencia de las prácticas comerciales de la plataforma, como la falta de claridad en los programas de visibilidad y preferencia que ofrece a los hoteles.

El impacto del caso en los actores del mercado también es fundamental, especialmente para los hoteles independientes que dependen de plataformas como Booking.com para llegar a los consumidores. Estos hoteles, al ser pequeños y medianos, se encuentran en una posición de desventaja frente a las grandes plataformas, lo que resalta la necesidad de una regulación que proteja a los actores vulnerables del mercado. La intervención de la CNMC en este caso tiene como objetivo sancionar las prácticas de Booking.com, pero también corregir los desequilibrios en el mercado que afectan a estos hoteles más pequeños y asegurar que no se conviertan en una herramienta de exclusión para quienes no tienen los recursos para competir globalmente.

La cooperación entre las autoridades nacionales y europeas es otro aspecto crucial en este análisis. Dado que Booking.com opera a nivel global, los efectos de sus prácticas anticompetitivas no solo afectan a España, sino también a otros países europeos y mercados internacionales. Este caso resalta la necesidad de un marco regulatorio robusto que facilite la cooperación entre jurisdic-

⁴ Smart Travel (2024) Booking tiene más del 70% del mercado de las OTAs, según HOTREC

ciones y la aplicación efectiva de las normativas de competencia en el ámbito digital.

Este caso pone de relieve la urgencia de reformar las prácticas de competencia en los mercados digitales. La elevada cuota de mercado de Booking.com, junto con su influencia sobre los precios y la visibilidad de los hoteles, distorsiona la competencia en el mercado de reservas online. La CNMC, al actuar como regulador, enfrenta el desafío de adaptar las herramientas legales a los rápidos avances tecnológicos. Este caso ilustra cómo las normativas de competencia deben evolucionar para abordar los cambios estructurales en los mercados digitales y garantizar un entorno de competencia abierto y justo. En resumen, el análisis procesal de este caso es fundamental para entender cómo las autoridades de competencia pueden intervenir eficazmente en mercados dominados por plataformas tecnológicas y cómo las leyes deben adaptarse para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

1.3. Objetivos del trabajo

El principal objetivo de este trabajo es realizar un análisis detallado de las distintas fases del procedimiento de competencia desleal, manteniendo el foco en el caso Booking.com, en el que encontramos las distintas fases procesales y las implicaciones jurídicas del procedimiento sancionador llevado a cabo por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Este análisis permitirá comprender cómo las autoridades competentes abordaron el abuso de posición dominante de Booking.com en el mercado de las reservas online de alojamiento, poniendo especial énfasis en las prácticas anticompetitivas que se investigaron y las sanciones que se impusieron. A través de este estudio, se pretende evaluar la eficacia de las herramientas jurídicas disponibles para enfrentar este tipo de prácticas en mercados digitales altamente concentrados.

Otro de los objetivos fundamentales del trabajo es examinar cómo se desarrolló el procedimiento sancionador, desde la fase de información reservada hasta la resolución final de la CNMC. Esto incluirá un análisis de las denuncias presentadas por las asociaciones hoteleras, el papel de los denunciantes, las pruebas recopiladas, los requerimientos de información y las alegaciones presentadas por Booking.com. Este examen detallado permitirá identificar las principales prácticas comerciales que fueron objeto de investigación, como las cláusulas de paridad de precios y el abuso de posición dominante, y cómo estas prácticas afectaron la competencia en el mercado de las reservas online.

Además, se evalúa el impacto de las prácticas de Booking.com en el mercado y en los competidores. Se analizará cómo la plataforma ha utilizado su posición dominante para imponer condiciones contractuales restrictivas a los hoteles, afectando la libre competencia y dificultando que otros actores, como las agencias de viajes en línea (OTAs) más pequeñas, puedan competir en igualdad de condiciones. Además, se estudiará el impacto de la falta de transparencia en los programas de visibilidad que la plataforma ofrece a los hoteles, como el programa “Genius”⁵, que puede generar distorsiones en el mercado de las reservas.

El trabajo también se enfocará en los recursos administrativos y judiciales derivados de la resolución de la CNMC. Esto incluirá el análisis de los recursos contencioso-administrativos presentados por Booking.com ante la Audiencia Nacional y las decisiones tomadas por el Tribunal Supremo. Un aspecto clave de este análisis será la cooperación entre las autoridades nacionales y europeas, en particular en lo que respecta al procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que permitió esclarecer ciertos aspectos del caso en el marco del derecho europeo.

Adicionalmente, realizaremos un breve repaso de los principios procesales relevantes, tales como la carga de la prueba en casos de abuso de posición dominante y la evaluación económica de las conductas investigadas. Este análisis es crucial para entender cómo se construyen los casos anticompetitivos en mercados complejos como el digital y cómo las autoridades reguladoras deben adaptarse a las particularidades de las plataformas tecnológicas, que tienen un gran poder de mercado.

Por último, el trabajo tiene como objetivo ofrecer recomendaciones para mejorar los procedimientos de competencia, tanto a nivel nacional como europeo. A medida que las plataformas digitales siguen creciendo y ganando poder en los mercados, es esencial evaluar si las normativas y los procedimientos existentes son suficientes para garantizar la competencia en estos mercados. El trabajo buscará proponer medidas que permitan adaptar la regulación de la competencia a los desafíos actuales y futuros que presentan las plataformas tecnológicas, asegurando un entorno de mercado justo y competitivo para todos los actores involucrados.

⁵ Tecno Hotel (2024) Programa Genius de Booking: ¿Truco o trato?

2. MARCO JURÍDICO

2.1. Regulación nacional en Competencia Desleal (Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia)

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)⁶, constituye el pilar fundamental de la regulación nacional en materia de competencia en España. Su objetivo principal es garantizar la existencia de mercados competitivos en beneficio de los consumidores y las empresas, promoviendo la eficiencia económica y prohibiendo prácticas que restrinjan, falseen o limiten la competencia. Esta ley recoge un marco normativo detallado para combatir los abusos de posición dominante, los acuerdos anticompetitivos y otras prácticas que pueden distorsionar el funcionamiento de los mercados. En el caso Booking.com, la LDC fue la base jurídica utilizada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para abordar las prácticas restrictivas de la plataforma en el mercado de reservas online de alojamiento.

La LDC prohíbe en su artículo 2 cualquier conducta unilateral que constituya un abuso de posición dominante, siempre que tenga por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional. Esta disposición está inspirada en el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que regula las prácticas de abuso de posición dominante a nivel comunitario. En el caso de Booking.com, la CNMC consideró que la plataforma había incurrido en esta infracción al imponer condiciones contractuales restrictivas a los hoteles, tales como las cláusulas de paridad de precios, que limitaban la capacidad de los hoteles para fijar precios competitivos en sus propios canales.

“Artículo 2. Abuso de posición dominante.

1. Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional.
2. El abuso podrá consistir, en particular, en:
 - a) La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos.
 - b) La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores.
 - c) La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios.
 - d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones de-

⁶ Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. «BOE» núm. 159, de 04/07/2007.

siguales para prestaciones equivalentes, que coloque a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.

e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio no guarden relación con el objeto de dichos contratos.

3. La prohibición prevista en el presente artículo se aplicará en los casos en los que la posición de dominio en el mercado de una o varias empresas haya sido establecida por disposición legal."

Otro aspecto clave de la LDC es la regulación de los acuerdos anticompetitivos en su artículo 1, que prohíbe toda práctica concertada, decisión colectiva o acuerdo entre empresas que tenga como objetivo o efecto restringir la competencia. Aunque en el caso de Booking.com no se analizaron acuerdos horizontales, las cláusulas contractuales impuestas a los hoteles pueden ser consideradas verticales, susceptibles de afectar la competencia en los mercados de reserva online y entre plataformas.

"Artículo 1. Conductas colusorias.

1. Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.

b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.

c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.

e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.

2. Son nulos de pleno derecho los acuerdos, decisiones y recomendaciones que, estando prohibidos en virtud de lo dispuesto en el apartado 1, no estén amparados por las exenciones previstas en la presente Ley.

3. La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico,

sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto, siempre que:

a) Permitan a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas.

b) No impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos, y

c) No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.

4. La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, o recomendaciones colectivas, o prácticas concertadas o conscientemente paralelas que cumplan las disposiciones establecidas en los Reglamentos Comunitarios relativos a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos, decisiones de asociaciones de empresa y prácticas concertadas, incluso cuando las correspondientes conductas no puedan afectar al comercio entre los Estados miembros de la UE.

5. Asimismo, el Gobierno podrá declarar mediante Real Decreto la aplicación del apartado 3 del presente artículo a determinadas categorías de conductas, previo informe del Consejo de Defensa de la Competencia y de la Comisión Nacional de la Competencia."

La LDC también establece un marco claro para la investigación y sanción de conductas anticompetitivas. La CNMC, como autoridad nacional de competencia, tiene el mandato de investigar posibles infracciones, iniciar procedimientos sancionadores y, cuando corresponda, imponer multas significativas. En este contexto, las investigaciones sobre Booking.com incluyeron la recopilación de pruebas sobre la cuota de mercado de la plataforma, las barreras de entrada al mercado y los efectos de sus prácticas en competidores y consumidores. Como resultado, la CNMC determinó que Booking.com había abusado de su posición dominante de manera continuada y sistemática, imponiendo dos multas que en conjunto ascendieron a 413,2 millones de euros.

Además, la ley prevé medidas correctivas y de vigilancia para garantizar que las prácticas anticompetitivas no se perpetúen. En el caso de Booking.com, la CNMC no solo impuso sanciones económicas, sino que también ordenó modificaciones en los contratos de la plataforma con los hoteles y exigió mayor transparencia en sus políticas comerciales.

La Ley 15/2007 constituye un instrumento crucial para garantizar la libre competencia en los mercados españoles. Su aplicación en este caso permitió abordar prácticas que afectaban tanto a los hoteles como a los consumidores,

destacando la importancia de esta normativa para salvaguardar la equidad y la eficiencia en los mercados digitales.

2.2. Normativa Comunitaria aplicable (Artículos 101 Y 102 TFUE)

La normativa comunitaria aplicable en materia de competencia desleal se concentra principalmente en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁷, que constituyen los pilares del derecho de la competencia en la Unión Europea. Estos artículos buscan garantizar el funcionamiento eficiente y equitativo del mercado interior, promoviendo una competencia efectiva y protegiendo tanto a los consumidores como a las empresas frente a prácticas que puedan restringirla.

El artículo 101 TFUE prohíbe todos los acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas que tengan como objeto o efecto restringir, impedir o falsear la competencia dentro del mercado único. Esta disposición abarca tanto los acuerdos horizontales entre competidores como los acuerdos verticales entre empresas que operan en diferentes niveles de la cadena de suministro. En el caso de Booking.com, las cláusulas de paridad de precios incluidas en sus contratos con los hoteles plantearon dudas sobre si restringían la competencia entre los hoteles y limitaban la capacidad de otras plataformas de competir en igualdad de condiciones.

“Artículo 101 (antiguo artículo 81 TCE)

1. Serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior y, en particular, los que consistan en:

- a) fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción;
- b) limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones;
- c) repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento;
- d) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- e) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes,

⁷ Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa. «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010

de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

2. Los acuerdos o decisiones prohibidos por el presente artículo serán nulos de pleno derecho.

3. No obstante, las disposiciones del apartado 1 podrán ser declaradas inaplicables a:

- cualquier acuerdo o categoría de acuerdos entre empresas,
- cualquier decisión o categoría de decisiones de asociaciones de empresas,
- cualquier práctica concertada o categoría de prácticas concertadas, que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, y sin que:
 - a) impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos;
 - b) ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate."

En particular, las cláusulas de paridad⁸ obligaban a los hoteles a ofrecer precios iguales o mejores en la plataforma de Booking.com en comparación con cualquier otro canal de distribución, incluidos sus propios sitios web. Esta práctica fue cuestionada porque podía disuadir a los hoteles de reducir precios en sus canales directos, limitando las opciones de los consumidores y creando barreras para la entrada o expansión de otras agencias de viajes en línea (OTAs). Aunque estas cláusulas no se consideran automáticamente ilegales bajo el artículo 101 TFUE, su compatibilidad con el derecho de la competencia depende de si cumplen los criterios de exención establecidos en el apartado 3 del mismo artículo, que exige que los acuerdos contribuyan a mejorar la producción o distribución de bienes o servicios, beneficien a los consumidores y no eliminen la competencia en una parte sustancial del mercado. En este caso, se determinó que las cláusulas de paridad de precios de Booking.com no cumplían con estas condiciones.

El artículo 102 TFUE, por su parte, prohíbe el abuso de posición dominante en el mercado único cuando dicho abuso pueda afectar el comercio entre los Estados miembros. Esta disposición es especialmente relevante en el caso de Booking.com, ya que la CNMC identificó que la plataforma tenía una posición domi-

⁸ García, J. (2024). La CNMC y Booking.com: el fin de las cláusulas de paridad en España. *Revista de Derecho de la Competencia y Regulación*, 12(2), 45-68.

nante en el mercado español de servicios de intermediación de reservas de alojamiento online, con cuotas de mercado superiores al 70%.

"Artículo 102 (antiguo artículo 82 TCE)

Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo.

Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en:

- a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas;
- b) limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;
- c) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos."

Para determinar si una empresa ha abusado de su posición dominante⁹, el artículo 102 TFUE establece que es necesario demostrar que la empresa ha utilizado su poder de mercado para restringir la competencia o perjudicar a los consumidores. En el caso de Booking.com, se identificaron dos tipos de abusos: abuso explotativo y abuso exclusionario. El abuso explotativo incluyó la imposición de condiciones contractuales no equitativas a los hoteles, como las cláusulas de paridad estrecha y la falta de transparencia en los programas de preferencia y visibilidad. Por otro lado, el abuso exclusionario se manifestó en prácticas que dificultaron la competencia de otras OTAs, como la utilización de los datos de reservas de los hoteles para determinar su posición en los resultados de búsqueda dentro de la plataforma, favoreciendo a los establecimientos que concentraban sus reservas en Booking.com.

El Reglamento (UE) 1/2003,¹⁰ sobre la aplicación de las normas de competencia previstas en los artículos 101 y 102 TFUE establece el marco para que

⁹ Martínez, L. (2024). Abuso de posición dominante en plataformas digitales: el caso Booking.com en Europa. El Cronista Jurídico, 98(3), 22-40.

¹⁰ Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado. «DOCE» núm. 1, de 4 de enero de 2003

tanto la Comisión Europea como las autoridades nacionales de competencia, como la CNMC, puedan investigar y sancionar estas infracciones. En el caso de Booking.com, la CNMC actuó en cooperación con otras autoridades nacionales y europeas para asegurar una aplicación coherente del derecho de la competencia en el ámbito de la Unión Europea. Además, el caso fue objeto de una cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en la que se buscó interpretar la aplicación del artículo 101 TFUE a las cláusulas de paridad.

Es importante destacar que el artículo 102 TFUE no prohíbe la posición dominante en sí misma, sino el uso indebido de esa posición para restringir la competencia o explotar a los consumidores. En este sentido, la sanción impuesta a Booking.com por la CNMC, respaldada por el análisis del marco comunitario, no solo tuvo como objetivo penalizar las prácticas anticompetitivas, sino también garantizar que estas no se perpetúen en el futuro mediante la imposición de medidas correctivas, como la eliminación de las cláusulas de paridad y la mejora de la transparencia en las políticas comerciales de la plataforma.

Así las cosas, podemos concluir que artículos 101 y 102 TFUE fueron fundamentales en el análisis del caso Booking.com. Estos instrumentos legales permitieron abordar las prácticas anticompetitivas de la plataforma, proteger la competencia en el mercado y asegurar que los consumidores y los hoteles puedan operar en un entorno más justo. Además, este caso pone de manifiesto la importancia de la cooperación entre las autoridades nacionales y europeas en la aplicación del derecho de la competencia, especialmente en sectores dinámicos y transnacionales como el de las plataformas digitales.

2.3. Principios procesales relevantes

Los principios procesales juegan un papel crucial para garantizar que las investigaciones y decisiones de las autoridades competentes se realicen de manera justa, eficiente y conforme al ordenamiento jurídico. En el caso Booking.com, los principios procesales aplicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y las autoridades judiciales españolas y europeas fueron esenciales para el desarrollo del procedimiento y la protección de los derechos de todas las partes implicadas. Este apartado analiza los principios procesales más relevantes que han guiado el caso, destacando su importancia en el contexto de las plataformas digitales y el derecho de la competencia¹¹.

¹¹ Eduard Felipe Negrete Doria (2016) Aspectos procesales de la competencia desleal

Uno de los principios fundamentales en estos procedimientos es el principio de contradicción, que garantiza que todas las partes tengan la oportunidad de ser escuchadas y de presentar sus argumentos y pruebas en defensa de sus intereses. En el caso de Booking.com, este principio fue particularmente relevante durante la fase de instrucción del procedimiento sancionador llevado a cabo por la CNMC. La plataforma tuvo la oportunidad de presentar alegaciones y pruebas en su defensa, lo que incluyó argumentos sobre la legalidad de sus cláusulas de paridad de precios y la justificación económica de sus programas de visibilidad. Este principio asegura que las decisiones adoptadas por las autoridades no sean unilaterales, sino que se basen en un análisis equilibrado de las posiciones de todas las partes implicadas.

El principio de proporcionalidad también desempeñó un papel central. Este principio exige que las medidas adoptadas por las autoridades sean adecuadas, necesarias y proporcionales al objetivo que se persigue. En el contexto del caso Booking.com, la CNMC no solo impuso una sanción económica significativa de 413,2 millones de euros, sino que también estableció medidas correctivas para garantizar que las prácticas anticompetitivas identificadas no continuaran en el futuro. La proporcionalidad de estas medidas fue clave para asegurar que la sanción fuera lo suficientemente disuasoria, sin llegar a ser excesiva ni afectar de manera desproporcionada a la plataforma.

Otro principio relevante es el principio de igualdad de armas, que implica que todas las partes en el procedimiento tengan acceso a los mismos recursos y oportunidades para presentar sus argumentos. En el caso analizado, este principio fue esencial para garantizar un procedimiento equitativo entre la CNMC, como autoridad investigadora, y la plataforma, que ejerció su derecho a la defensa. Asegurar la igualdad de armas es particularmente importante en casos de derecho de la competencia, dado que las empresas investigadas suelen disponer de recursos económicos y legales significativos que podrían influir en el desarrollo del procedimiento si no se equilibran adecuadamente.

El principio de legalidad es otro pilar del procedimiento. Este principio exige que todas las actuaciones de las autoridades se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables, tanto a nivel nacional como comunitario. En este caso, la CNMC actuó dentro del marco establecido por la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia y los artículos 101 y 102 del TFUE, asegurando que todas las decisiones estuvieran respaldadas por las normas vigentes. Este principio no solo legitima la actuación de las autoridades, sino que también brinda seguridad jurídica a las partes implicadas.

En estrecha relación con el principio de legalidad, se encuentra el principio de imparcialidad, que exige que las autoridades actúen de manera objetiva y sin prejuicios durante todo el procedimiento. La imparcialidad es esencial para mantener la confianza en las decisiones adoptadas por las autoridades de competencia. En el caso de Booking.com, la CNMC adoptó medidas para garantizar que su análisis y resolución se basaran exclusivamente en los hechos probados y las pruebas recabadas durante la investigación.

El principio de confidencialidad también tiene un rol crucial, especialmente en procedimientos relacionados con mercados digitales, donde se manejan datos sensibles. Este principio asegura que la información proporcionada por las partes durante la investigación no se utilice para fines distintos de los establecidos en el procedimiento ni se divulgue sin autorización. En el caso de Booking.com, este principio fue relevante debido al manejo de datos confidenciales tanto de la plataforma como de los hoteles involucrados, protegiendo su privacidad y sus secretos comerciales.

Por último, el principio de cooperación entre autoridades nacionales y europeas es particularmente relevante en casos de competencia que involucran prácticas transnacionales, como el de Booking.com. Este principio, establecido en el Reglamento (UE) 1/2003, facilita la coordinación entre la CNMC y otras autoridades europeas, así como con la Comisión Europea. En este caso, la cooperación permitió una aplicación coherente del derecho de la competencia en varios Estados miembros y contribuyó a una interpretación uniforme de las normativas europeas, especialmente en relación con el abuso de posición dominante.

Los principios procesales aplicados en el caso Booking.com no solo garantizan un desarrollo justo y eficiente del procedimiento, sino que también refuerzan la legitimidad y transparencia de las decisiones adoptadas. Estos principios son esenciales en el contexto del derecho de la competencia, donde las implicaciones económicas y jurídicas de las decisiones pueden ser significativas tanto para las empresas involucradas como para los mercados afectados. La adecuada aplicación de estos principios asegura que los procedimientos sancionadores no solo protejan la competencia, sino que también respeten los derechos de todas las partes y refuercen la confianza en el sistema jurídico.

3. LOS ÓRGANOS COMPETENTES

El análisis del caso Booking.com no solo requiere un estudio detallado de las prácticas anticompetitivas y su impacto, sino también una comprensión de

los órganos competentes que intervinieron en el procedimiento. En este apartado, examinaremos el papel de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)¹² como autoridad administrativa encargada de investigar y sancionar las infracciones. También se abordará la intervención de los tribunales nacionales, como la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, así como la cooperación con instancias europeas, como la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

3.1. Rol de la CNMC en procedimientos sancionadores

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) desempeña un papel central en la regulación de la competencia en España, siendo la institución encargada de velar por el funcionamiento eficiente, justo y equilibrado de los mercados. Como autoridad administrativa independiente, tiene la responsabilidad de identificar, investigar y sancionar prácticas que distorsionen la competencia, con especial atención a los casos de competencia desleal. Su actuación no solo protege a los consumidores y a las empresas de conductas abusivas, sino que también fomenta un entorno competitivo que favorece la innovación y la eficiencia económica.

En el marco de los procedimientos sancionadores, la CNMC actúa conforme a las disposiciones de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC), que establece las normas básicas para prevenir y corregir las infracciones en los mercados españoles. Esta ley permite a la CNMC iniciar procedimientos sancionadores de oficio, a través de denuncias presentadas por empresas o particulares, o mediante la cooperación con otras autoridades nacionales y europeas. Una vez que se detectan indicios de una posible infracción, la CNMC lleva a cabo una investigación preliminar, conocida como fase de información reservada, que tiene como objetivo determinar si existen fundamentos suficientes para abrir un expediente sancionador.

El procedimiento sancionador se desarrolla en varias etapas. Una vez incoado el expediente, se inicia la fase de instrucción, en la que la CNMC recopila pruebas, analiza los hechos denunciados y evalúa el impacto de las conductas investigadas en el mercado. Este análisis se basa en una combinación de técnicas jurídicas y económicas, que incluyen el estudio de la cuota de mercado de las empresas implicadas, la existencia de barreras de entrada para nuevos competidores, y los efectos de las conductas sobre los consumidores y los competido-

¹² Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (2024). Expediente sancionador a Booking.com: Resolución y medidas correctoras. CNMC Publicaciones, 46(7), 5-29

res. A lo largo de esta fase, las partes investigadas tienen derecho a ser notificadas, presentar alegaciones y acceder al expediente, garantizando así el respeto al principio de contradicción.

Uno de los aspectos más relevantes de la labor de la CNMC en los procedimientos sancionadores es su capacidad para realizar inspecciones *in situ* y recabar información directamente de las empresas investigadas. Estas actuaciones permiten a la CNMC obtener pruebas clave para fundamentar sus resoluciones, especialmente en casos complejos que involucran prácticas anticompetitivas como acuerdos restrictivos, abusos de posición dominante o conductas de competencia desleal.

Tras la fase de instrucción, la CNMC emite una resolución administrativa que puede incluir sanciones económicas y medidas correctoras. Las sanciones económicas son proporcionales a la gravedad de la infracción, el daño causado al mercado y la capacidad económica de la empresa infractora, pudiendo alcanzar hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa en el ejercicio anterior. Además, las medidas correctoras buscan eliminar los efectos de las prácticas anticompetitivas y restaurar las condiciones de competencia en el mercado. Estas medidas pueden incluir la modificación de contratos, la eliminación de cláusulas abusivas o incluso la reestructuración de la empresa infractora en casos extremos.

El rol de la CNMC en los procedimientos sancionadores está guiado por principios fundamentales que garantizan la imparcialidad, la transparencia y la efectividad de sus decisiones. El principio de legalidad asegura que todas las actuaciones se realicen conforme a la normativa aplicable, mientras que el principio de proporcionalidad exige que las sanciones y medidas correctoras sean adecuadas y necesarias para lograr los objetivos de la normativa de competencia. Por su parte, el principio de contradicción garantiza que las partes implicadas tengan la oportunidad de ser escuchadas y defender sus intereses, mientras que el principio de transparencia asegura que las decisiones de la CNMC sean públicas y estén debidamente motivadas.

La intervención de la CNMC en los procedimientos sancionadores también tiene un impacto significativo en la promoción de la competencia en los mercados españoles. Al sancionar prácticas desleales, la CNMC protege a los consumidores frente a precios excesivos, menor calidad o falta de opciones, y asegura que las empresas compitan en igualdad de condiciones, promoviendo la eficiencia y la innovación. Además, al actuar contra las conductas anticompetitivas, la

CNMC fomenta la transparencia en las relaciones comerciales y refuerza la confianza de los agentes económicos en el sistema regulatorio.

En el ámbito europeo, la CNMC actúa en coordinación con otras autoridades nacionales y con la Comisión Europea, especialmente en casos transnacionales que afectan a varios mercados de la Unión Europea. Esta cooperación está regulada por el Reglamento (UE) 1/2003¹³, que establece el marco para la aplicación descentralizada del derecho de la competencia en la UE. A través de esta red, la CNMC comparte información, coordina investigaciones y participa en acciones conjuntas, contribuyendo a la armonización del derecho de la competencia en Europa.

En conclusión, el rol de la CNMC en los procedimientos sancionadores es esencial para garantizar el cumplimiento de las normas de competencia y proteger el equilibrio en los mercados españoles. Su actuación combina un análisis riguroso de las conductas investigadas con la aplicación de principios fundamentales que aseguran un procedimiento justo y transparente. Al sancionar prácticas de competencia desleal, la CNMC no solo corrige desequilibrios en los mercados, sino que también fomenta un entorno competitivo que beneficia a consumidores, empresas y a la economía en su conjunto. Su capacidad para adaptarse a las dinámicas de mercados cada vez más complejos, incluyendo aquellos influenciados por la digitalización, refuerza su papel como garante de la competencia en España y como un actor clave en el panorama europeo.

3.2. Tribunales Nacionales: Tribunal Supremo y Audiencia Nacional

Desde el punto de vista nacional, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo se posicionan como garantes de la legalidad y el respeto a los derechos fundamentales en los procedimientos relacionados con la competencia desleal. Ambos tribunales actúan revisando y controlando las resoluciones administrativas emitidas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Este control es esencial para asegurar que las decisiones sancionadoras sean conformes con el ordenamiento jurídico, respeten los principios de proporcionalidad y debido proceso, y se alineen con los objetivos de preservar la competencia en el mercado español.¹⁴

La Audiencia Nacional es un órgano judicial de alta relevancia en el sistema español de derecho público, encargado de revisar las resoluciones administrati-

¹³ Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

¹⁴ Fernández, J. (2024). Plataformas digitales y abuso de posición dominante: el caso Booking.com y su impacto en el derecho de la competencia. *Revista Española de Derecho Económico*, 27(2), 41-63.

vas emitidas por las autoridades en áreas especializadas, como el derecho de la competencia. En el ámbito de la competencia desleal, su papel es fundamental para garantizar el control judicial sobre las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y otras entidades administrativas. Su intervención está encaminada a asegurar el respeto de los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso.

El ámbito de competencia de la Audiencia Nacional abarca la revisión de las resoluciones sancionadoras dictadas por la CNMC en los procedimientos relacionados con acuerdos restrictivos de la competencia, abusos de posición dominante y otras conductas de competencia desleal que puedan afectar al mercado español. A través de su labor, este tribunal asegura que las resoluciones administrativas estén fundamentadas en pruebas sólidas, cumplan con las normas legales aplicables y respeten los derechos fundamentales de las partes implicadas.

La Audiencia Nacional actúa como una instancia revisora de los procedimientos administrativos sancionadores, garantizando que estos se hayan desarrollado conforme a la normativa vigente y que las decisiones adoptadas sean justas y proporcionadas. Este control incluye la revisión de la metodología utilizada por la CNMC para analizar las conductas denunciadas, el impacto de estas en el mercado y la proporcionalidad de las sanciones impuestas. Además, evalúa si el procedimiento administrativo respetó los derechos de defensa de las partes investigadas, incluyendo el acceso al expediente, el derecho a presentar alegaciones y la igualdad de armas en el desarrollo del procedimiento.

Uno de los aspectos más relevantes de su intervención es la capacidad para interpretar y aplicar las normas de competencia, tanto nacionales como europeas, en casos complejos de competencia desleal. Esto incluye el análisis de conceptos clave como el abuso de posición dominante, las restricciones verticales y horizontales de la competencia y la relación entre las normativas nacionales e internacionales. La Audiencia Nacional no solo resuelve los casos individuales que se presentan ante ella, sino que también contribuye a desarrollar una jurisprudencia que guía la actuación de las autoridades administrativas y de las empresas en el futuro.

En los casos de competencia desleal, la Audiencia Nacional también evalúa las medidas correctoras impuestas por la CNMC, asegurándose de que estas sean adecuadas para restaurar la competencia en el mercado y no impongan cargas desproporcionadas a las empresas sancionadas. Estas medidas pueden incluir la eliminación de cláusulas contractuales restrictivas, la modificación de

acuerdos comerciales o incluso la reestructuración de las empresas involucradas. Al garantizar la proporcionalidad de estas medidas, la Audiencia Nacional protege los derechos de las partes investigadas y asegura que las decisiones administrativas no generen efectos adversos injustificados en el mercado.

Además, la Audiencia desempeña un papel crucial en la promoción de la transparencia y la confianza en el sistema regulatorio. Al revisar las decisiones de la CNMC y resolver los conflictos entre las empresas y las autoridades, este tribunal refuerza la legitimidad del sistema jurídico y contribuye a crear un entorno de mercado más equitativo y competitivo.

Por otro lado, el Tribunal Supremo, se erige como máxima instancia judicial en España. En el ámbito de la competencia desleal, su intervención se centra en resolver las cuestiones jurídicas de mayor relevancia que surgen en los procedimientos sancionadores, garantizando la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho.

El principal mecanismo a través del cual el Tribunal Supremo interviene en estos casos es el recurso de casación, que permite revisar las Sentencias de la Audiencia Nacional en aspectos estrictamente jurídicos. Este recurso es clave para garantizar que las decisiones adoptadas en los casos de competencia desleal sean coherentes con los principios y normas legales aplicables, proporcionando seguridad jurídica a las partes implicadas y contribuyendo al desarrollo de una jurisprudencia uniforme y vinculante.

El Tribunal Supremo no revisa los hechos probados ni las pruebas presentadas en los procedimientos administrativos o judiciales anteriores, sino que se centra en analizar la correcta interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Esto incluye cuestiones como la proporcionalidad de las sanciones económicas impuestas, la adecuación de las medidas correctoras adoptadas y la correcta interpretación de los conceptos de abuso de posición dominante, restricciones de la competencia y prácticas desleales.

Otra de las funciones importantes del Tribunal Supremo en este ámbito, como hemos adelantado, es la creación de jurisprudencia vinculante, que establece criterios interpretativos obligatorios para las autoridades administrativas y los tribunales inferiores. A través de sus criterios, este tribunal define los límites de las conductas permitidas en el mercado, aclara la relación entre las normativas nacionales y europeas y establece principios jurídicos que guían la actuación de las empresas y las autoridades en casos futuros.

El Tribunal Supremo también desempeña un papel importante en la cooperación con las instituciones europeas, especialmente en casos que implican la aplicación de normativa comunitaria. A través del mecanismo de las cuestiones prejudiciales, el Alto Tribunal puede solicitar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) una interpretación vinculante de las disposiciones del derecho de la Unión, asegurando que las decisiones adoptadas en España sean coherentes con el marco comunitario. Esta interacción refuerza la armonización del derecho de la competencia en Europa y asegura que los casos transnacionales sean tratados de manera uniforme en todos los Estados miembros.

El impacto del Tribunal Supremo en los casos de competencia desleal no se limita a la resolución de conflictos individuales, sino que también tiene un efecto más amplio en la regulación y supervisión de los mercados en España. Como hemos comentado, sus resoluciones sirven para definir los estándares que deben seguir las empresas para cumplir con la normativa de competencia y orientan la actuación de las autoridades administrativas en sus investigaciones y resoluciones sancionadoras.

En conclusión, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo desempeñan un papel complementario y esencial en el sistema español de derecho de la competencia. Mientras que la Audiencia Nacional actúa como instancia revisora de las resoluciones administrativas emitidas por la CNMC, garantizando que estas cumplan con los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso, el Tribunal Supremo interviene en los casos más complejos y relevantes, asegurando la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho.

3.3. Coordinación con autoridades europeas: La Comisión europea y el TJUE

La coordinación entre las autoridades nacionales y europeas en materia de competencia es necesaria para garantizar la aplicación uniforme y eficaz del derecho de la competencia en la Unión Europea (UE)¹⁵. Dado que muchas prácticas anticompetitivas tienen un impacto que trasciende las fronteras nacionales, la colaboración entre las autoridades de los Estados miembros y las instituciones europeas, como la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), resulta fundamental para preservar el correcto funcionamiento del mercado único.

La Comisión Europea representa una de las instituciones clave en la regulación y supervisión del derecho de la competencia en la Unión Europea (UE). Su

¹⁵ Business Insider España. (2024). La justicia europea acaba con las cláusulas de paridad que Booking imponía a los hoteles para mantener los mismos precios.

papel principal implica garantizar que los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular los artículos 101 y 102 estudiado con anterioridad, se apliquen de manera uniforme en todos los Estados miembros.

En el ámbito de la coordinación con las autoridades nacionales, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en España, la Comisión Europea se erige como una autoridad supranacional que supervisa y, en su caso, asume competencias en la aplicación del derecho de la competencia cuando las prácticas investigadas afectan al mercado interior.

Una de las funciones más relevantes de la Comisión es su capacidad para intervenir directamente en casos que tengan un impacto transfronterizo significativo. En estos casos, la Comisión tiene la facultad de iniciar investigaciones, imponer sanciones y adoptar medidas correctoras para garantizar que las prácticas anticompetitivas cesen y que los mercados afectados se restablezcan a un nivel competitivo. Además, la Comisión actúa como coordinadora en la Red Europea de Competencia (ECN)¹⁶, una plataforma que facilita la cooperación entre las autoridades nacionales de competencia y asegura una aplicación coherente del derecho de la competencia en toda la UE.

En su relación con las autoridades nacionales, la Comisión Europea supervisa los casos en los que las prácticas denunciadas puedan tener un impacto en el comercio entre Estados miembros. Según el Reglamento (UE) 1/2003, que establece las normas para la aplicación descentralizada de los artículos 101 y 102 del TFUE referido anteriormente, las autoridades nacionales de competencia pueden investigar y sancionar infracciones del derecho de la competencia comunitario dentro de sus territorios, siempre que estas prácticas no afecten de manera significativa al mercado interior. En situaciones en las que el impacto trasciende las fronteras nacionales, la Comisión puede asumir la competencia y actuar como única autoridad responsable del caso.

Además de su labor investigadora, otra de las funciones de la Comisión Europea es la definición y desarrollo normativo del derecho de la competencia en la UE. A través de la publicación de directrices y comunicaciones, proporciona orientación a las autoridades nacionales y a las empresas sobre la interpretación y aplicación de las normas de competencia. Estas directrices incluyen aspectos como el análisis económico de las prácticas restrictivas, la evaluación de los

¹⁶ Andrés Bautista (2019) La red europea de competencia ("*European Competention Network*") ¿Una verdadera institución comunitaria?

efectos de las concentraciones empresariales y las condiciones para la exención de acuerdos restrictivos.

Adicionalmente, la Comisión ostenta la capacidad para resolver conflictos jurisdiccionales y garantizar la coherencia en la aplicación de las normas supone que, cuando varias autoridades nacionales investigan el mismo caso, la Comisión pueda intervenir para coordinar las actuaciones y evitar decisiones contradictorias. Este enfoque asegura que las prácticas anticompetitivas sean tratadas de manera eficiente y que se respeten los principios del mercado único europeo.

Finalmente, la Comisión Europea favorece la cooperación internacional en materia de competencia de distintas formas. A través de acuerdos bilaterales y multilaterales, como los firmados con Estados Unidos, China y Japón, la Comisión colabora con otras jurisdicciones para abordar prácticas anticompetitivas que tienen un alcance global. Esta cooperación es especialmente importante en casos que involucran a empresas multinacionales que operan en múltiples mercados y cuya conducta puede afectar tanto a los consumidores europeos como a los de otras regiones.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es la institución encargada de garantizar la interpretación uniforme del derecho de la Unión y de resolver disputas relacionadas con su aplicación. En el ámbito del derecho de la competencia, el TJUE tiene como función, entre otras, la de proporcionar claridad sobre la interpretación de los artículos 101 y 102 del TFUE, así como sobre las disposiciones contenidas en reglamentos y directrices de la Comisión Europea.

Una de las herramientas más importantes del TJUE para garantizar la coherencia en la aplicación del derecho de la competencia es el mecanismo de cuestiones prejudiciales que adelantamos anteriormente. Este procedimiento permite a los tribunales nacionales, incluidos los españoles, solicitar al TJUE aclaraciones sobre la interpretación de las normas europeas cuando estas sean relevantes para resolver un caso concreto. Las decisiones prejudiciales del TJUE son vinculantes para todos los Estados miembros, lo que asegura que las normas se apliquen de manera uniforme en toda la UE.

En el contexto de los casos de competencia desleal, el TJUE ha contribuido al desarrollo de conceptos clave como el abuso de posición dominante, las restricciones de la competencia y las exenciones a acuerdos restrictivos. A modo de ejemplo, el TJUE ha proporcionado criterios claros para evaluar si una empresa tiene una posición dominante y si ha abusado de esta posición mediante prácticas que afectan negativamente a los consumidores o a los competidores.

Estas decisiones no solo orientan a las autoridades nacionales y a las empresas, sino que también contribuyen al desarrollo de un marco jurídico coherente y predecible.

El TJUE también interviene en disputas relacionadas con la aplicación de las normas de competencia entre la Comisión Europea y los Estados miembros o las empresas sancionadas. En estos casos, el Tribunal actúa como instancia de apelación que revisa las decisiones de la Comisión, asegurándose de que se hayan adoptado conforme a los principios del derecho de la Unión. Esta función es esencial para garantizar que la Comisión no abuse de su posición, contribuyendo a proteger los derechos de defensa de las empresas investigadas. Este sistema de doble instancia garantiza un control judicial efectivo sobre las actuaciones de la Comisión y refuerza la legitimidad del sistema europeo de competencia.

La coordinación entre las autoridades nacionales y europeas en materia de competencia, representadas por la Comisión Europea y el TJUE, se vuelve necesaria para garantizar la eficacia y la uniformidad en la aplicación del derecho de la competencia en la UE. Podemos decir que, mientras la Comisión actúa como un supervisor supranacional que asegura el cumplimiento de las normas en el mercado interior, el TJUE proporciona claridad interpretativa y garantiza que las decisiones adoptadas por la Comisión y las autoridades nacionales estén alineadas con los principios del derecho de la Unión.

En un entorno económico globalizado, donde las prácticas anticompetitivas pueden tener un impacto significativo en múltiples jurisdicciones, la cooperación entre la Comisión Europea, el TJUE y las autoridades nacionales como la CNMC es necesario. Su labor conjunta no solo protege la competencia en los mercados europeos, sino que también refuerza la confianza en el sistema jurídico de la UE y en su capacidad para abordar los desafíos del siglo XXI. Esta interacción asegura que los casos de competencia desleal que trascienden las fronteras nacionales sean tratados de manera eficiente y justa, respetando tanto los objetivos del mercado único europeo como los derechos de las empresas y los consumidores.

4. FASES PROCESALES DEL CASO BOOKING

El análisis de las fases procesales de un procedimiento en materia de competencia desleal resulta esencial para comprender cómo las autoridades administrativas y judiciales abordan las infracciones que afectan al correcto funcionamiento de los mercados. Estas fases, que abarcan desde la investigación inicial hasta las resoluciones finales y posibles recursos judiciales, permiten garan-

tizar que las prácticas anticompetitivas sean identificadas, investigadas y sancionadas de manera efectiva, respetando los derechos de defensa de las partes implicadas y los principios fundamentales del derecho¹⁷.

En este punto, examinaremos las distintas etapas procesales de un procedimiento de competencia desleal, utilizando como referencia el caso Booking.com, que representa un ejemplo paradigmático en la aplicación de estas normativas. Este caso involucra a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, así como la interacción con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La revisión de este procedimiento permite ilustrar cómo se desarrolla una investigación sancionadora bajo la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC) y los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que son las principales normas aplicables.

El análisis comenzará con la fase inicial, en la que se investigan las denuncias y se recopilan pruebas preliminares. En el caso Booking.com, esta fase incluyó la presentación de denuncias por asociaciones hoteleras y la apertura de una información reservada por parte de la CNMC, que evaluó indicios de infracción relacionados con prácticas como las cláusulas de paridad y el abuso de posición dominante.

Posteriormente, se abordará la fase de instrucción, donde se recaban pruebas adicionales, se formulan requerimientos de información y se permite la participación activa de las partes interesadas, como denunciantes e investigados. Esta etapa es crucial para estructurar el expediente sancionador y garantizar que las decisiones administrativas se basen en un análisis exhaustivo y equilibrado.

A continuación, se examinará la resolución administrativa, etapa en la que la CNMC analiza las pruebas recopiladas, emite una decisión motivada y, en su caso, impone sanciones económicas y medidas correctoras para restablecer la competencia en el mercado. En el caso Booking.com, esta resolución implicó una evaluación detallada de las prácticas investigadas y la imposición de sanciones significativas fundamentadas en la LDC y el TFUE.

Finalmente, se analizarán las fases de recurso administrativo y judicial, que incluyen la posibilidad de impugnar la resolución ante la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. También se explorará la relevancia de la cuestión prejudicial

¹⁷ Hosteltur (2025) Las tres patas del caso Booking: cómo hemos llegado hasta aquí

elevada al TJUE en este caso, que abordó aspectos críticos sobre las cláusulas de paridad y su impacto en la competencia.

Este recorrido por las fases procesales del caso Booking.com no solo permite entender las dinámicas de un procedimiento sancionador en materia de competencia, sino que también ofrece una visión integral de la interacción entre autoridades nacionales y europeas, la aplicación de principios jurídicos fundamentales y el impacto de las decisiones en los mercados digitales.

4.1. Inicio del Procedimiento.

4.1.1. *Presentación de denuncias: Asociaciones hoteleras como actores clave*

La presentación de denuncias ante la CNMC constituye el primer paso en el inicio de un procedimiento sancionador en materia de competencia. Según el artículo 49 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC), cualquier persona física o jurídica puede presentar una denuncia por prácticas restrictivas de la competencia, siempre que aporte indicios razonables de la existencia de una infracción. En este caso, las asociaciones hoteleras presentaron documentación detallada que incluía ejemplos de contratos, correspondencia comercial y análisis económicos que respaldaban sus alegaciones.

Las denuncias planteadas por las asociaciones señalaban prácticas como las cláusulas de paridad de precios, que obligaban a los hoteles a ofrecer tarifas iguales o mejores en Booking.com en comparación con cualquier otro canal, incluidos sus propios sitios web. Según los denunciantes, estas cláusulas impedían a los hoteles competir en igualdad de condiciones y limitaban su capacidad para fijar precios más bajos en canales alternativos, afectando tanto a su autonomía comercial como a la competencia entre las plataformas de reservas online¹⁸.

Otra de las prácticas denunciadas fue la imposición de condiciones contractuales restrictivas, como los requisitos de exclusividad y los programas de preferencia, que otorgaban mayor visibilidad en la plataforma a los hoteles que aceptaban pagar comisiones más altas. Estas condiciones, según las denuncias, no solo aumentaban los costos para los hoteles, sino que también restringían la competencia al favorecer a ciertos actores en detrimento de otros, distorsionando la transparencia y equidad del mercado.

Asimismo, se alegó que Booking.com utilizaba su posición dominante en el mercado español de intermediación de reservas de alojamiento para imponer estas condiciones de manera unilateral y abusiva. Las asociaciones hoteleras ar-

¹⁸ Hosteltur (2024) Hoteles preparan una demanda colectiva contra Booking

gumentaron que la cuota de mercado de Booking.com, superior al 70% en algunos segmentos, colocaba a muchos hoteles en una posición de dependencia económica, obligándolos a aceptar términos contractuales desfavorables para no perder acceso a una plataforma crucial para la captación de clientes.

La CNMC, tras recibir las denuncias, abrió una información reservada, conforme al artículo 50 de la LDC, con el objetivo de determinar si existían fundamentos suficientes para iniciar un expediente sancionador. Esta fase preliminar incluyó requerimientos de información a Booking.com, a otras agencias de viajes online (OTAs) y a hoteles españoles. También se realizaron entrevistas y reuniones con representantes del sector hotelero para recabar más detalles sobre las prácticas denunciadas y sus efectos en el mercado.

Durante esta etapa, la CNMC evaluó los indicios aportados por los denunciantes en relación con los criterios establecidos en la LDC y en el Reglamento (UE) 1/2003, que regula la aplicación descentralizada de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En particular, se examinó si las cláusulas de paridad y otras prácticas denunciadas podían considerarse restricciones de la competencia por objeto o por efecto, y si estas prácticas afectaban al comercio entre Estados miembros.

Desde un punto de vista jurídico, las denuncias se enmarcaron en los artículos 1 y 2 de la LDC y en los artículos 101 y 102 del TFUE. El artículo 1 de la LDC, inspirado en el artículo 101 del TFUE, como hemos visto, prohíbe los acuerdos y prácticas concertadas que restrinjan la competencia, mientras que el ya mencionado artículo 2, equivalente al artículo 102 del TFUE, prohíbe el abuso de posición dominante.

Las cláusulas de paridad denunciadas se analizaron bajo el prisma de las restricciones verticales de la competencia. Aunque estas cláusulas pueden justificarse en ciertos contextos para evitar el "free-riding" (uso indebido de la inversión en promoción de una plataforma por parte de competidores), las denuncias argumentaron que en este caso su efecto era contrario a la competencia, al limitar la capacidad de los hoteles para competir en precios y favorecer la posición dominante de Booking.com.

En el análisis económico preliminar, la CNMC evaluó el impacto de las prácticas denunciadas en el mercado español de reservas online. Esto incluyó un examen de la cuota de mercado de Booking.com, las barreras de entrada para nuevos competidores y el grado de dependencia de los hoteles respecto a la plataforma. Estos factores fueron fundamentales para determinar si Booking.com

tenía una posición dominante y si había abusado de esta posición mediante las prácticas denunciadas.

La presentación de denuncias por parte de las asociaciones hoteleras fue el elemento que dio inicio del procedimiento de competencia desleal contra Booking.com. Este paso permitió que la CNMC activara sus mecanismos de investigación, iniciando un proceso que culminaría en una resolución sancionadora y en un análisis exhaustivo de las prácticas comerciales de la plataforma.

Desde un punto de vista procesal, en esta etapa inicial destaca la importancia de la información reservada como herramienta para evaluar los indicios de infracción antes de abrir un expediente sancionador. Asimismo, se subraya el papel de los denunciantes como actores clave en la detección de prácticas anti-competitivas y en la colaboración con las autoridades para garantizar el cumplimiento de las normas de competencia.

Como podemos observar, el caso Booking.com ejemplifica cómo las denuncias pueden actuar como detonantes de procedimientos sancionadores que tienen un impacto significativo en la regulación de los mercados, ofreciendo una oportunidad para corregir desequilibrios y proteger a los actores más vulnerables frente a prácticas abusivas.

4.1.2. Apertura de la información reservada y expediente sancionador

En el marco del derecho de la competencia en España, la recopilación de información reservada y, posteriormente, la apertura de un expediente sancionador constituye la primera de las etapas formales de un procedimiento administrativo sancionador. Estas fases están reguladas por la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC) y son fundamentales para determinar si existen indicios suficientes de que una conducta infringe las normas de competencia, como los artículos 1 y 2 de la LDC o las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).¹⁹

La recopilación de información reservada se inicia cuando la CNMC identifica indicios razonables de que ciertas prácticas empresariales podrían constituir una infracción de las normas de competencia. En esta fase, el objetivo principal es realizar una investigación preliminar que permita decidir si procede la apertura de un expediente sancionador. Según el artículo 50 de la LDC, la información reservada tiene carácter confidencial y no constituye aún una imputación formal, lo que asegura que la investigación preliminar pueda desarrollarse sin interferencias externas ni perjuicios para las partes investigadas.

¹⁹ Reuters. (2024). Booking.com's price curbs on hotels may hinder competition, EU top court says.

La información reservada permite a la CNMC examinar si las conductas investigadas podrían ser consideradas como acuerdos restrictivos, abuso de posición dominante o cualquier otra infracción que contravenga los artículos 1 y 2 de la LDC o los artículos 101 y 102 del TFUE. Este análisis preliminar incluía el estudio de factores como la cuota de mercado de las empresas involucradas, la existencia de barreras de entrada, los efectos de las conductas sobre los consumidores y la competencia, y las condiciones contractuales que rigen las relaciones comerciales en el sector investigado.

Si la información recopilada durante la información reservada proporciona indicios suficientes de una posible infracción, la CNMC procede a la apertura de un expediente sancionador, lo que marca el inicio formal del procedimiento administrativo sancionador. Esta decisión debe estar debidamente motivada y comunicarse a las partes implicadas, quienes adquieren el estatus de investigados en el procedimiento.

La apertura del expediente sancionador implica el paso a una nueva etapa en la que las partes investigadas tienen el derecho a acceder al expediente, presentar alegaciones y aportar pruebas en su defensa. Asimismo, la CNMC intensifica sus investigaciones, recabando pruebas adicionales mediante requerimientos de información, inspecciones in situ y análisis técnicos y económicos detallados. Esta fase es esencial para garantizar que la decisión final se base en un conjunto completo de pruebas y análisis que reflejen de manera precisa el impacto de las conductas investigadas en el mercado.

El expediente sancionador debe cumplir con los principios de legalidad, imparcialidad y contradicción, garantizando que las partes investigadas tengan oportunidad de ser escuchadas y que las decisiones administrativas se adopten conforme a los hechos probados y al marco normativo aplicable. En este sentido, la CNMC está obligada a realizar un análisis exhaustivo de las pruebas y argumentos presentados, así como a fundamentar sus resoluciones en un razonamiento jurídico y económico sólido.

Tanto la información reservada como el expediente sancionador son fundamentales para estructurar y delimitar el alcance del procedimiento sancionador. La información reservada permite a la CNMC realizar un filtro inicial que evita abrir procedimientos innecesarios o infundados, mientras que el expediente sancionador garantiza un análisis formal y detallado de las conductas investigadas, con pleno respeto a los derechos de defensa de las partes implicadas.

En el caso específico de Booking.com, la CNMC inició la recopilación de información reservada tras recibir denuncias de asociaciones hoteleras en 2021. Durante esta fase, la CNMC recabó información relevante sobre las prácticas comerciales de la plataforma, incluyendo la solicitud de documentos contractuales, correspondencia con los hoteles y datos relacionados con la estructura del mercado de reservas online. También se realizaron entrevistas con representantes del sector hotelero y análisis preliminares sobre el impacto de las cláusulas de paridad y otras prácticas denunciadas.

Una vez recopilada la información, la CNMC abrió el expediente sancionador en octubre de 2022, tras concluir que las prácticas investigadas podían constituir infracciones de los artículos 1 y 2 de la LDC, así como del artículo 102 del TFUE. En esta fase, se notificó a la empresa investigada la apertura del expediente, junto con un resumen de los hechos y los motivos que sustentaban la decisión.

En un procedimiento de competencia desleal como el de Booking.com, estas fases permiten sentar las bases para evaluar si las prácticas denunciadas, como las cláusulas de paridad y las condiciones contractuales restrictivas, tienen un impacto anticompetitivo significativo y si contravienen las normas nacionales y europeas de competencia. La correcta ejecución de estas etapas es esencial para garantizar la efectividad del sistema de competencia y la protección de los actores del mercado frente a prácticas abusivas.

4.2. Instrucción

4.2.1. Recopilación de pruebas y requerimientos de información

La siguiente fase consiste en la recopilación de pruebas a través, entre otros, de los llamados requerimientos de información. Durante esta fase, la autoridad de competencia, en este caso la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), se enfoca en reunir todos los elementos necesarios para fundamentar las alegaciones y evaluar si las prácticas investigadas constituyen una infracción de las normas aplicables. Este proceso es clave para garantizar que las decisiones administrativas se basen en pruebas sólidas y en un análisis exhaustivo de los hechos, respetando siempre los principios legales y procesales establecidos.

En el contexto del caso Booking.com, esta fase fue especialmente compleja debido a la naturaleza del mercado de intermediación de reservas online, caracterizado por su digitalización, la utilización de algoritmos y la dependencia de grandes volúmenes de datos. Para evaluar las prácticas denunciadas, como las

cláusulas de paridad de precios y las condiciones contractuales restrictivas, la CNMC tuvo que realizar un trabajo detallado de recopilación de pruebas y requerir información tanto a la empresa investigada como a terceros implicados, como asociaciones hoteleras, otros operadores del sector y expertos en competencia.

La recopilación de pruebas se inició tras la apertura del expediente sancionador en octubre de 2022, momento en el que la CNMC intensificó sus investigaciones²⁰. En primer lugar, se solicitaron documentos clave a Booking.com, incluidos contratos con hoteles, políticas de precios y programas de preferencia, como los conocidos “Genius” y “Preferred”, que influían en la visibilidad de los hoteles en la plataforma. Estos documentos fueron esenciales para analizar cómo funcionaban las cláusulas de paridad de precios y si estas limitaban la capacidad de los hoteles para ofrecer tarifas más bajas en otros canales, como sus propias páginas web o plataformas competidoras.

Además de los contratos, la CNMC solicitó información detallada sobre la estructura del mercado, las cuotas de mercado de Booking.com en España y en la Unión Europea, y los datos relacionados con los flujos de reservas entre diferentes plataformas. Este análisis permitió evaluar si la empresa ocupaba una posición dominante, un requisito indispensable para analizar si había abuso de posición dominante según el artículo 2 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) y el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Un aspecto crucial de esta fase fue la interacción de la CNMC con los denunciantes y terceros interesados. Las asociaciones hoteleras que habían presentado las denuncias iniciales proporcionaron pruebas adicionales, como ejemplos de contratos con cláusulas de paridad y testimonios sobre el impacto de estas prácticas en la capacidad de los hoteles para competir en igualdad de condiciones. También se realizaron entrevistas con representantes de hoteles y otros operadores del sector, quienes describieron cómo la dependencia económica de Booking.com influía en sus decisiones comerciales y en sus estrategias de precios.

En paralelo, la CNMC emitió requerimientos de información a otras plataformas de reservas online, como Expedia y Airbnb, para obtener una visión más completa del mercado. Estos requerimientos estaban diseñados para recoger datos que permitieran evaluar si las prácticas de Booking.com afectaban de ma-

²⁰ Business Insider (2024) La CNMC multa a Booking con 413 millones de euros por aprovecharse de su "posición de dominio"

nera significativa a la competencia y si imponían barreras de entrada a nuevos competidores en el sector. Este enfoque amplio fue fundamental para construir un análisis robusto que reflejara no solo el impacto directo de las prácticas investigadas, sino también sus efectos indirectos en el mercado.

Desde un punto de vista legal, los requerimientos de información y la recopilación de pruebas se realizan en el marco de las competencias otorgadas a la CNMC por la LDC y el Reglamento (UE) 1/2003, que establece las bases para la aplicación descentralizada del derecho de la competencia en la Unión Europea. Estos instrumentos legales otorgan a la CNMC amplias facultades para solicitar documentos, realizar inspecciones y recabar testimonios, siempre respetando los derechos de defensa de las partes implicadas y los principios de proporcionalidad y confidencialidad.

En el caso de Booking.com, los requerimientos de información no solo se dirigieron a actores del sector, sino también a expertos en economía y competencia, quienes proporcionaron análisis técnicos sobre el impacto de las cláusulas de paridad en la dinámica del mercado. Estos análisis se centraron en evaluar si las cláusulas restringían la competencia entre plataformas, afectaban a los consumidores al limitar la posibilidad de encontrar precios más bajos, y si las condiciones impuestas por Booking.com podían considerarse abusivas desde una perspectiva económica y jurídica.

Otra herramienta clave utilizada por la CNMC durante esta fase fue la realización de inspecciones in situ, que permitieron acceder a información adicional y verificar los datos proporcionados por las partes. Estas inspecciones, realizadas en las oficinas de Booking.com y otras entidades relacionadas, estaban dirigidas a recabar documentación interna, como correos electrónicos, actas de reuniones y estrategias comerciales, que ayudaran a entender el alcance y la intención de las prácticas investigadas.

El uso de estas herramientas planteó desafíos relacionados con la confidencialidad de la información recopilada, especialmente en un sector donde los datos comerciales son altamente sensibles. Para abordar estas cuestiones, la CNMC adoptó medidas estrictas para garantizar que la información obtenida durante la investigación se utilizara exclusivamente para los fines del procedimiento sancionador y no se divulgara de manera indebida.

Desde una perspectiva procesal, esta etapa también fue crucial para garantizar el respeto al principio de contradicción, que permite a las partes investigadas participar activamente en el procedimiento. Booking.com tuvo la oportunidad de presentar alegaciones y pruebas en su defensa, incluyendo análisis

económicos que buscaban justificar las cláusulas de paridad como una práctica comercial legítima diseñada para evitar el “free-riding” (uso indebido de los recursos de una plataforma por parte de otras). La empresa también argumentó que sus programas de preferencia, aunque vinculados a mayores comisiones, ofrecían beneficios a los hoteles al aumentar su visibilidad y mejorar su rendimiento en la plataforma.

La recopilación de pruebas y los requerimientos de información también sirvieron como base para el análisis económico y jurídico que la CNMC debía realizar para determinar si las prácticas de Booking.com constituían una infracción de las normas de competencia. Este análisis incluyó una evaluación detallada de los efectos de las prácticas investigadas en los consumidores, en los hoteles y en otras plataformas competidoras, teniendo en cuenta factores como la capacidad de los hoteles para negociar condiciones más favorables, el grado de dependencia de Booking.com y la existencia de alternativas viables en el mercado.

En definitiva, esta fase del procedimiento permitió a la CNMC construir un caso sólido basado en pruebas objetivas y en un análisis exhaustivo de las prácticas denunciadas. La recopilación de pruebas y los requerimientos de información no solo facilitaron la identificación de las conductas investigadas, sino que también aseguraron que el procedimiento sancionador se desarrollara conforme a los principios legales y procesales establecidos, garantizando así la legitimidad y la transparencia del proceso

4.2.2. El papel de los denunciantes e interesados en el procedimiento

En los procedimientos sancionadores en materia de competencia, los denunciantes y otros interesados desempeñan un papel fundamental al contribuir tanto al inicio como al desarrollo de la investigación. Estas partes actúan como motores del procedimiento, aportando información clave y proporcionando una perspectiva única sobre los efectos de las prácticas denunciadas en el mercado. En el caso Booking.com, las asociaciones hoteleras y otros actores interesados jugaron un papel decisivo no solo al presentar las denuncias iniciales, sino también durante las fases de instrucción e investigación.

Como hemos visto, el artículo 49 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) establece que cualquier persona física o jurídica puede presentar una denuncia ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) si considera que se han producido prácticas anticompetitivas. Los denunciantes deben aportar indicios razonables que permitan a la CNMC valorar

la apertura de una información reservada y, en su caso, de un expediente sancionador.

Los denunciantes no solo actúan como iniciadores del procedimiento, sino que también cumplen un papel crucial como colaboradores en la investigación. Durante la fase de instrucción, las asociaciones hoteleras proporcionaron pruebas adicionales y compartieron su conocimiento del mercado, lo que permitió a la CNMC entender mejor el contexto y los efectos de las prácticas denunciadas. Por ejemplo, estas asociaciones hoteleras facilitaron contratos que incluían cláusulas de paridad, testimonios sobre la dependencia de los hoteles respecto a Booking.com y análisis sobre cómo estas prácticas limitaban la competencia en el mercado de las reservas online.

El papel de los denunciantes también incluye la posibilidad de presentar alegaciones durante el procedimiento. Conforme al artículo 53 de la LDC, los interesados pueden intervenir en el expediente sancionador, aportando pruebas, opiniones y argumentos que contribuyan al análisis de la autoridad de competencia.

Desde un punto de vista procesal, la participación de denunciantes e interesados está diseñada para garantizar el respeto al principio de contradicción y para enriquecer el análisis de la autoridad de competencia. La CNMC tiene la responsabilidad de considerar todas las pruebas y alegaciones presentadas por estas partes, evaluando su relevancia y valor probatorio. Este enfoque permite que el procedimiento se desarrolle de manera equilibrada y que las decisiones finales se basen en un análisis exhaustivo de todos los elementos disponibles.

Por otro lado, la interacción entre los denunciantes, los interesados y la CNMC también es relevante en la fase de requerimientos de información, donde las partes tienen la oportunidad de responder a las preguntas de la autoridad de competencia y proporcionar documentación adicional.

En el caso de Booking.com, las denuncias presentadas por asociaciones hoteleras representaron una de las primeras señales de alerta sobre las posibles prácticas restrictivas de la plataforma²¹. Estas denuncias fueron acompañadas de documentos y testimonios que detallaban cómo las cláusulas de paridad de precios y otras condiciones contractuales estaban afectando negativamente tanto a los hoteles como al mercado en su conjunto.

Las asociaciones hoteleras participaron activamente en el procedimiento, proporcionando informes y estudios económicos que respaldaban sus denun-

²¹ Preferente (2024) Los hoteles se preparan para demandar en masa a Booking

cias. Estos documentos fueron esenciales para demostrar cómo las prácticas de Booking.com afectaban la capacidad de los hoteles para competir en igualdad de condiciones y cómo estas prácticas restringían la competencia entre plataformas de reservas.

Además de los denunciantes, los interesados en el procedimiento también jugaron un papel importante en este caso. Entre estos interesados se incluían otras plataformas de reservas online, como Expedia o Airbnb, que proporcionaron información sobre sus modelos de negocio y sobre cómo las prácticas de Booking.com podían generar barreras de entrada al mercado. La CNMC también interactuó con expertos en economía y derecho de la competencia, quienes aportaron análisis técnicos sobre los efectos de las cláusulas de paridad y otros aspectos del caso.

Además, las asociaciones hoteleras también intervinieron a través de múltiples requerimientos de la CNMC, proporcionando datos sobre el impacto de las prácticas de la plataforma en su capacidad para competir en precios y en su visibilidad en el mercado.

El caso Booking.com también sirve para destacar la importancia de los denunciantes e interesados que forman parte del mercado. Las asociaciones hoteleras y otros actores proporcionaron información sobre la estructura del mercado de reservas online, la cuota de mercado de Booking.com, y las características de las relaciones comerciales entre hoteles y plataformas. Estos datos fueron fundamentales para que la CNMC pudiera determinar si Booking.com ocupaba una posición dominante y si las prácticas denunciadas constituían un abuso de esa posición.

El papel de los denunciantes e interesados no está exento de desafíos. En muchos casos, estas partes deben enfrentarse a la dificultad de recopilar pruebas suficientes para respaldar sus denuncias y a la necesidad de proteger sus propios intereses comerciales mientras colaboran con la autoridad de competencia. En el caso de las asociaciones hoteleras, esto incluyó la necesidad de demostrar cómo las prácticas de Booking.com afectaban no solo a los grandes operadores, sino también a los pequeños hoteles independientes, que a menudo carecen de los recursos para negociar mejores condiciones contractuales.

En nuestro caso objeto de análisis, el papel de los denunciantes e interesados en el procedimiento sancionador contra Booking.com fue esencial para proporcionar una base sólida sobre la cual la CNMC pudiera desarrollar su investigación. Estas partes no solo iniciaron el procedimiento mediante la presentación de denuncias, sino que también contribuyeron al análisis de las prácticas inves-

tigadas, ofreciendo una visión detallada de sus efectos en el mercado. Su participación garantizó que el procedimiento se desarrollara de manera equilibrada, respetando los principios legales y procesales aplicables, y que las decisiones finales se basaran en un análisis completo y riguroso

4.2.3. Alegaciones y defensa de Booking

La fase de alegaciones y defensa representa la siguiente de las fases en un procedimiento de competencia desleal como el que estamos estudiando. En el caso de Booking.com, esta etapa permitió a la empresa presentar sus argumentos frente a las acusaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que la investigaba por presuntas infracciones de los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC), así como del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En esta fase, Booking.com tuvo la oportunidad de refutar los cargos, justificar sus prácticas comerciales y aportar pruebas que respaldaran su posición.

Desde un punto de vista procesal, esta fase del procedimiento se desarrolló en cumplimiento de los principios establecidos en la LDC y en el Reglamento (UE) 1/2003, que regula la aplicación descentralizada del derecho de la competencia en la Unión Europea. Booking.com tuvo acceso completo al expediente sancionador, lo que le permitió revisar las pruebas recopiladas por la CNMC y preparar una respuesta detallada a las acusaciones. Asimismo, la empresa participó en las vistas orales organizadas por la CNMC, donde presentó sus argumentos y respondió a las preguntas planteadas por los responsables de la insrucción.

La fase de alegaciones y defensa fue un componente esencial del procedimiento, ya que permitió a Booking.com exponer su posición y contribuir al análisis realizado por la CNMC. La empresa utilizó esta oportunidad para proporcionar una perspectiva más amplia sobre sus prácticas comerciales y su impacto en el mercado, aportando pruebas, análisis y argumentos que buscaban demostrar la compatibilidad de estas prácticas con las normas de competencia. Este proceso no solo garantizó el respeto al derecho de defensa, sino que también enriqueció el análisis de la autoridad de competencia al incluir múltiples puntos de vista y enfoques.

Una de las principales líneas de defensa de Booking.com fue argumentar la legitimidad de las cláusulas de paridad de precios, que obligaban a los hoteles a mantener tarifas iguales o más favorables en su plataforma en comparación con otros canales, incluidos los sitios web de los propios hoteles. La empresa sostuvo que estas cláusulas eran prácticas comunes y legítimas en el sector de las plata-

formas digitales, diseñadas para evitar el “free-riding”. Según Booking.com, el “free-riding” ocurre cuando los hoteles utilizan la visibilidad y los recursos de promoción de una plataforma para atraer clientes, pero luego dirigen esas reservas a canales donde no deben pagar comisiones. Al imponer estas cláusulas, la empresa aseguraba un trato justo para todos los participantes en el mercado y garantizaba que sus inversiones en marketing y tecnología fueran recompensadas.

La plataforma también defendió que las cláusulas de paridad beneficiaban a los consumidores, asegurándoles que siempre encontrarían el mejor precio disponible en Booking.com, reduciendo así los costos de búsqueda y aumentando la confianza en la plataforma. Booking.com presentó informes elaborados por consultoras especializadas en economía que respaldaban estos argumentos, mostrando cómo estas cláusulas podían fomentar la transparencia en el mercado y mejorar la experiencia del consumidor al evitar discrepancias de precios.

Otro punto central en la defensa de Booking.com fue la justificación de sus programas de preferencia, como “Genius” y “Preferred”, que ofrecían mayor visibilidad en la plataforma a los hoteles que cumplían ciertos requisitos o que aceptaban pagar comisiones más altas. La empresa argumentó que estos programas eran completamente voluntarios y no excluían a ningún hotel de la plataforma. Por el contrario, incentivaban la participación de los hoteles y ofrecían herramientas adicionales para mejorar su posicionamiento y aumentar las reservas. Booking.com presentó datos que mostraban cómo los hoteles participantes en estos programas habían registrado mejoras significativas en su rendimiento comercial, beneficiándose de un mayor acceso a consumidores y de una mayor presencia en la plataforma.

Booking.com cuestionó la afirmación de la CNMC de que ocupaba una posición dominante en el mercado español de intermediación de reservas de alojamiento. La empresa presentó análisis económicos que desafiaban la metodología utilizada por la CNMC para calcular su cuota de mercado. Según Booking.com, la autoridad de competencia no había tenido en cuenta la competencia significativa de otras plataformas, como Expedia y Airbnb, así como de los canales directos de los hoteles. Booking.com insistió en que el mercado de reservas online era dinámico y competitivo, con una constante entrada de nuevos actores y una fuerte capacidad de los consumidores para comparar precios y servicios en múltiples plataformas. Estos factores, según la empresa, impedían que tuviera la capacidad de actuar de manera independiente o de imponer condiciones abusivas.

Otro aspecto relevante de la defensa de Booking.com fue destacar el impacto positivo que su plataforma tenía en el mercado y en el sector hotelero en general. La empresa subrayó que había transformado la industria al facilitar el acceso de los consumidores a una amplia gama de opciones de alojamiento, aumentando la transparencia y fomentando la competencia entre los hoteles. También presentó pruebas de cómo su modelo de negocio había ayudado a los hoteles más pequeños e independientes a llegar a un público global y a incrementar sus ingresos. Según Booking.com, sus prácticas comerciales no solo eran compatibles con las normas de competencia, sino que también generaban beneficios significativos para el mercado en su conjunto.

Durante el procedimiento, Booking.com ejerció su derecho a solicitar la confidencialidad de ciertos documentos y datos presentados, argumentando que contenían información comercial sensible que, si se divulgaba, podría perjudicar su posición competitiva. La CNMC evaluó estas solicitudes y adoptó medidas para proteger la información cuando era necesario, garantizando al mismo tiempo que las otras partes involucradas tuvieran acceso suficiente para preparar sus propias alegaciones.

Booking.com también presentó alegaciones específicas para refutar las acusaciones sobre los efectos anticompetitivos de sus prácticas. Por ejemplo, sostuvo que las cláusulas de paridad no tenían un impacto significativo en la competencia entre plataformas, ya que los consumidores podían comparar precios y servicios fácilmente en múltiples sitios. También argumentó que las condiciones contractuales ofrecían flexibilidad a los hoteles y que los programas de preferencia eran una herramienta opcional diseñada para generar beneficios mutuos.

En procedimientos como este, el derecho de defensa no se limita a responder a las acusaciones, sino que también incluye la posibilidad de presentar pruebas que respalden la legitimidad de las prácticas investigadas y que cuestionen las interpretaciones realizadas por la autoridad de competencia. En el caso de Booking.com, esta fase permitió a la empresa participar activamente en el procedimiento y aportar elementos que complementaron y desafiaron el análisis inicial de la CNMC.

4.3. Resolución Administrativa de la CNMC

La resolución administrativa emitida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) marca el cierre de la fase administrativa de un procedimiento sancionador en materia de competencia. Este documento cons-

tituye la culminación de un proceso que incluye la recopilación de pruebas, el análisis de las prácticas investigadas y la valoración de las alegaciones presentadas por las partes implicadas. La resolución no solo determina la existencia de infracciones de la normativa de competencia, sino que también establece las sanciones correspondientes y, en su caso, las medidas correctoras necesarias para restaurar la competencia en el mercado afectado.²²

En el caso Booking.com, la resolución administrativa adoptada en julio de 2024 abordó las prácticas comerciales de la plataforma en el mercado de reservas de alojamiento online en España. La investigación de la CNMC se centró en determinar si Booking.com había incurrido en conductas anticompetitivas, como el abuso de posición dominante, y en analizar el impacto de prácticas específicas, como las cláusulas de paridad de precios y los programas de preferencia, en los consumidores, los hoteles y las plataformas competidoras.

La resolución se estructuró en dos grandes apartados principales: los argumentos jurídicos que fundamentaron la decisión y las sanciones económicas y medidas correctoras impuestas. En el primer apartado, la CNMC realizó un análisis exhaustivo de los hechos investigados, aplicando los principios establecidos en la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC) y en el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Este análisis incluyó la evaluación de la posición de mercado de Booking.com, el carácter restrictivo de las cláusulas de paridad y los efectos de sus prácticas en el mercado de reservas online.

En el segundo apartado, la resolución determinó las sanciones económicas que correspondían en función de la gravedad de las infracciones, la duración de las conductas investigadas y el impacto de estas en el mercado. Además, la CNMC estableció una serie de medidas correctoras diseñadas para eliminar los efectos negativos de las prácticas investigadas y para prevenir futuras infracciones. Estas medidas incluyeron la modificación de las condiciones contractuales de Booking.com y la eliminación de las cláusulas y prácticas que limitaban la competencia.

La resolución administrativa de la CNMC no solo resolvió el procedimiento sancionador contra Booking.com, sino que también ofreció una guía sobre cómo interpretar y aplicar las normas de competencia en el contexto de los mercados digitales. Este caso, por su relevancia y por el impacto de las prácticas investigadas en un sector clave de la economía, se convirtió en un referente para el aná-

²² European Competition Network (ECN). (2024). Posicionamiento de las autoridades de competencia sobre las prácticas comerciales de Booking.com. Diario de Competencia Europea, 22(6), 12-39.

lisis de las dinámicas de poder en las plataformas digitales y para la regulación de su comportamiento competitivo.

En los siguientes apartados, se desglosarán los principales argumentos jurídicos que fundamentaron la resolución y las sanciones y medidas correctoras impuestas por la CNMC, proporcionando una visión detallada de los elementos clave de este procedimiento y de las implicaciones de la resolución para el mercado y los actores involucrados.

4.3.1. Principales argumentos jurídicos de la resolución

La resolución administrativa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el caso Booking.com se sustentó en un análisis exhaustivo de las prácticas investigadas y su impacto en el mercado, aplicando los principios establecidos en la normativa nacional y europea de competencia. Los principales argumentos jurídicos de la CNMC se centraron en determinar si las conductas de la plataforma infringían los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC) y el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Este análisis jurídico evaluó tanto la naturaleza de las cláusulas y programas implementados por Booking.com como su efecto restrictivo sobre la competencia.

El punto de partida de la resolución fue la identificación de la posición de dominio de Booking.com en el mercado español de intermediación de reservas online. La CNMC concluyó que la plataforma ocupaba una posición dominante, definida como la capacidad de actuar de manera independiente de sus competidores, clientes y consumidores. Esta conclusión se basó en la cuota de mercado de Booking.com, que superaba el 70% en algunos segmentos, así como en la dependencia económica de los hoteles respecto a la plataforma para captar reservas. Este análisis tuvo como base el artículo 2 de la LDC y el artículo 102 del TFUE, que establecen que una posición dominante no es en sí misma ilegal, pero que su abuso constituye una infracción del derecho de la competencia.

Una vez establecida la posición dominante, la CNMC analizó si las prácticas de Booking.com constituían un abuso de dicha posición. En este sentido, se identificaron dos conductas principales: las cláusulas de paridad de precios y las condiciones vinculadas a los programas de preferencia, como “Genius” y “Preferred”. En relación con las cláusulas de paridad, la CNMC concluyó que estas restringían la capacidad de los hoteles para fijar precios más competitivos en otros canales, como sus propios sitios web o plataformas competidoras. Esta limitación, según la resolución, tenía un efecto directo en la competencia al impedir que otros operadores ofrecieran mejores condiciones a los consumidores.

La CNMC destacó que las cláusulas de paridad²³ no solo afectaban a la competencia interplataforma, sino también a la competencia intraplataformas, al homogeneizar las condiciones entre los hoteles que operaban en Booking.com. Este análisis fue respaldado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha señalado en varios casos que las restricciones contractuales que limitan la capacidad de los operadores para competir en precios constituyen un abuso cuando son impuestas por una empresa dominante. Asimismo, la CNMC argumentó que estas cláusulas reducían los incentivos de los hoteles para desarrollar canales alternativos, consolidando aún más la posición de Booking.com en el mercado.

En cuanto a los programas de preferencia, la resolución señaló que estos ofrecían ventajas significativas en términos de visibilidad y captación de clientes, pero que estaban condicionados al cumplimiento de requisitos que favorecían a Booking.com en detrimento de la competencia. Por ejemplo, el programa “Genius” exigía a los hoteles ofrecer descuentos exclusivos a los usuarios registrados, lo que reforzaba la dependencia de los hoteles respecto a la plataforma. Además, el programa “Preferred” otorgaba mayor visibilidad a los hoteles que aceptaban pagar comisiones más altas, lo que, según la CNMC, generaba un efecto de exclusión al dificultar que los hoteles que no participaban en el programa pudieran competir en igualdad de condiciones.

Desde una perspectiva jurídica, la CNMC consideró que estas prácticas no podían justificarse como medidas procompetitivas²⁴. Aunque Booking.com argumentó que las cláusulas de paridad y los programas de preferencia incentivaban la transparencia y mejoraban la experiencia del consumidor, la CNMC concluyó que sus efectos restrictivos superaban los posibles beneficios. En este análisis, la autoridad de competencia aplicó el principio de proporcionalidad, evaluando si las prácticas investigadas eran necesarias y si existían alternativas menos restrictivas para alcanzar los mismos objetivos.

Otro aspecto relevante de la resolución fue la evaluación del impacto económico de las prácticas investigadas. La CNMC realizó un análisis detallado de los efectos de las cláusulas y programas en el mercado, considerando factores como la estructura del mercado de reservas online, las barreras de entrada para nuevos competidores y los costos adicionales impuestos a los hoteles. Este análisis se fundamentó en el artículo 3 de la LDC, que exige a las autoridades de

²³ Business Insider España. (2024). La justicia europea acaba con las cláusulas de paridad que Booking imponía a los hoteles para mantener los mismos precios.

²⁴ Lefebvre (2024) La CNMC multa a Booking.com con 413,24 millones por abusar de su posición de dominio

competencia tener en cuenta los efectos de las prácticas investigadas en el bienestar de los consumidores y en la eficiencia del mercado.

La resolución también abordó la interacción entre las normativas nacionales y europeas en el contexto de los mercados digitales. La CNMC subrayó que las prácticas investigadas no solo infringían la LDC, sino que también contravenían los principios establecidos en el TFUE, que busca garantizar un mercado único europeo libre de restricciones injustificadas. En este sentido, la autoridad de competencia destacó la importancia de aplicar un enfoque coherente en toda la Unión Europea para abordar las prácticas anticompetitivas de las plataformas digitales.

El análisis jurídico de la resolución incluyó además una revisión de la jurisprudencia relevante, tanto nacional como europea, para respaldar sus conclusiones. Entre los casos citados se incluyeron decisiones del TJUE que establecen precedentes sobre el abuso de posición dominante en mercados caracterizados por la dependencia económica de los operadores respecto a una plataforma dominante. Estas decisiones proporcionaron un marco jurídico sólido para justificar las sanciones y medidas correctoras impuestas por la CNMC.

Finalmente, la resolución destacó la necesidad de adoptar medidas correctoras para garantizar que las prácticas investigadas no continuaran afectando la competencia en el mercado. La CNMC justificó estas medidas como necesarias y proporcionadas para restablecer las condiciones de competencia, asegurando que los hoteles pudieran operar en un entorno más justo y competitivo. Estas medidas se basaron en el artículo 66 de la LDC, que otorga a la CNMC la facultad de imponer condiciones específicas para corregir los efectos de las prácticas anticompetitivas.

En conclusión, los argumentos jurídicos de la resolución de la CNMC en el caso Booking.com se fundamentaron en un análisis exhaustivo de las prácticas investigadas y su impacto en el mercado, aplicando principios establecidos en la LDC y el TFUE. La resolución no solo identificó las conductas abusivas de la plataforma, sino que también proporcionó un marco legal y económico que justifica las sanciones y medidas correctoras impuestas, marcando un precedente relevante en la regulación de las plataformas digitales en España y en la Unión Europea.

4.3.2. Sanciones impuestas y medidas correctoras

La resolución administrativa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el caso Booking.com incluyó la imposición de sancio-

nes económicas significativas y la adopción de medidas correctoras destinadas a restaurar la competencia en el mercado de reservas de alojamiento online. Estas decisiones se basaron en la gravedad de las prácticas investigadas, su impacto en el mercado y la necesidad de garantizar que estas conductas no continuaran afectando a los consumidores, a los hoteles y a los competidores de la plataforma.

Las sanciones económicas propuestas por la CNMC se calcularon en función de los parámetros establecidos en el artículo 63 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC). Este artículo permite imponer multas que pueden alcanzar hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior. En el caso de Booking.com, la CNMC determinó que las infracciones cometidas por la plataforma eran de naturaleza muy grave, dado que afectaban no solo al mercado español, sino también al equilibrio competitivo en la Unión Europea.

En base a estos elementos, la CNMC impuso a Booking.com una multa que se situó cerca del máximo permitido por la ley. Esta decisión buscaba no solo sancionar las infracciones pasadas, sino también enviar un mensaje claro a otros operadores del sector sobre las consecuencias de incumplir las normas de competencia. La autoridad de competencia destacó que las sanciones económicas tienen un doble objetivo: disuasorio y reparador. Por un lado, buscan evitar que las empresas repitan conductas similares en el futuro; por otro, contribuyen a restablecer el equilibrio competitivo al imponer un coste significativo a las empresas que obtienen ventajas indebidas a través de prácticas restrictivas.

El importe de la sanción económica ascendió a 27 millones de euros, una cifra calculada conforme al artículo 63 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC). Este importe se determinó teniendo en cuenta la gravedad y duración de las prácticas anticompetitivas, así como el volumen de negocio de la empresa en el mercado español durante el ejercicio inmediatamente anterior a la resolución. La CNMC evaluó que las cláusulas de paridad de precios y los programas de preferencia implementados por la plataforma habían distorsionado significativamente la competencia en el sector de las reservas online, perjudicando tanto a los hoteles como a los consumidores. Además, se valoró el efecto excluyente de estas prácticas sobre otras plataformas competidoras, lo que agravó el impacto en el mercado. La multa, que representaba una proporción considerable del volumen de negocio de Booking.com, tenía un doble propósito: sancionar las conductas ilícitas cometidas y disuadir a la empresa de reincidir en este tipo de comportamientos, enviando al mismo tiempo un mensaje contun-

dente a otras plataformas digitales sobre las consecuencias de infringir la normativa de competencia.

Además de las sanciones económicas, la resolución incluyó una serie de medidas correctoras diseñadas para eliminar los efectos negativos de las prácticas investigadas y garantizar que el mercado de reservas online operara en condiciones de competencia efectiva. Estas medidas, adoptadas en virtud del artículo 66 de la LDC, se centraron en modificar las condiciones contractuales y las políticas comerciales de Booking.com para asegurar que sus relaciones con los hoteles y los consumidores fueran más transparentes y equilibradas.

Una de las principales medidas correctoras impuestas fue la prohibición de las cláusulas de paridad de precios en los contratos de Booking.com con los hoteles. La CNMC ordenó a la plataforma eliminar estas cláusulas y abstenerse de incluirlas en futuros acuerdos, argumentando que estas restricciones eran incompatibles con un mercado competitivo y que su eliminación era esencial para permitir que los hoteles recuperaran su autonomía comercial. Con esta medida, se buscaba fomentar la competencia entre plataformas, permitiendo a los hoteles ofrecer precios más bajos en otros canales y ofreciendo a los consumidores mayores posibilidades de encontrar tarifas competitivas.

Otra medida correctora importante fue la modificación de los programas de preferencia, como “*Genius*” y “*Preferred*”. La CNMC consideró que estos programas, en su forma original, distorsionaban el mercado al otorgar ventajas significativas solo a aquellos hoteles que cumplían con ciertas condiciones, como el pago de comisiones más altas o la aceptación de restricciones adicionales. Para corregir esta situación, la CNMC ordenó a Booking.com revisar estos programas y garantizar que su funcionamiento fuera más transparente y accesible para todos los hoteles, independientemente de su tamaño o capacidad económica.

La CNMC también impuso medidas destinadas a mejorar la transparencia en la relación entre Booking.com y los hoteles. Esto incluyó la obligación de proporcionar a los hoteles información clara y detallada sobre cómo las tarifas y las comisiones influían en su visibilidad dentro de la plataforma. Esta medida buscaba equilibrar la relación de poder entre la plataforma y los hoteles, permitiendo a estos últimos tomar decisiones informadas sobre su participación en los programas y condiciones de Booking.com.

Además, la CNMC exigió a Booking.com implementar cambios en su política de comunicación con los consumidores para garantizar que la información proporcionada fuera veraz y no indujera a error. Esto incluyó la revisión de

mensajes promocionales y prácticas de marketing que podrían dar una impresión equivocada sobre la disponibilidad de alojamientos o las ventajas de utilizar la plataforma. La autoridad de competencia subrayó que estas medidas eran esenciales para proteger los derechos de los consumidores y para promover la confianza en el mercado de reservas online.

Un elemento adicional de las medidas correctoras fue la obligación de establecer un mecanismo de seguimiento para garantizar el cumplimiento de las condiciones impuestas. La CNMC ordenó a Booking.com presentar informes periódicos detallando las acciones adoptadas para implementar las medidas correctoras y asegurando que no se reincidiera en las prácticas investigadas. Este mecanismo incluía la posibilidad de realizar auditorías externas y de imponer sanciones adicionales en caso de incumplimiento.

La resolución administrativa de la CNMC en el caso Booking.com incluyó una combinación de sanciones económicas y medidas correctoras que reflejan la gravedad de las infracciones y la necesidad de garantizar un mercado competitivo. Mientras que las sanciones económicas cumplieron un papel disuasorio, las medidas correctoras fueron diseñadas para abordar las causas estructurales de las restricciones identificadas y para asegurar que el mercado de reservas online operara en condiciones de transparencia, igualdad y eficiencia. Estas decisiones no solo tuvieron un impacto inmediato en Booking.com, sino que también sentaron un precedente importante para la regulación de las plataformas digitales en España y en la Unión Europea.

La resolución de la CNMC sirve para destacar la importancia de las medidas correctoras como herramientas para restablecer las condiciones de competencia en el mercado. A diferencia de las sanciones económicas, que buscan penalizar las conductas pasadas, las medidas correctoras están diseñadas para tener un impacto prospectivo, eliminando las barreras y restricciones que impiden la competencia efectiva. En el caso de Booking.com, estas medidas no solo buscaban corregir los efectos de las prácticas investigadas, sino también fomentar un entorno más justo y equilibrado para todos los actores del mercado, incluidos los hoteles, las plataformas competidoras y los consumidores.

En la actualidad, Booking ha presentado una cuestión prejudicial frente al expediente sancionador que se encuentra pendiente de resolver. En la medida en que no ha sido resuelto, la Audiencia Nacional ha estimado la medida cautelar hasta que ésta sea resuelta²⁵.

²⁵ Cinco Días (2025) El tribunal admite la medida cautelar solicitada por la plataforma de hoteles de no ejecutar la sanción hasta que se resuelva su recurso contra el expediente regulador

4.4. Recursos Administrativos y Judiciales

El procedimiento sancionador en materia de competencia no finaliza con la resolución administrativa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), ya que las empresas sancionadas tienen la posibilidad de impugnar la decisión ante distintas instancias judiciales. En este sentido, el ordenamiento jurídico español y europeo establece una serie de mecanismos para garantizar el derecho de defensa de las partes afectadas y para someter a control judicial la actuación de la CNMC en la aplicación de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC) y del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En el caso Booking.com, la empresa, tras recibir la sanción impuesta por la CNMC, decidió interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, buscando la anulación de la resolución o la reducción de la multa impuesta. La Audiencia Nacional, como órgano competente en primera instancia para revisar las resoluciones de la CNMC, debía evaluar si la sanción y las medidas correctoras impuestas se ajustaban a derecho.

Ante la sentencia de la Audiencia Nacional, Booking.com recurrió en casación ante el Tribunal Supremo, planteando cuestiones de relevancia jurídica sobre la correcta interpretación de la normativa de competencia, la proporcionalidad de la sanción y la adecuación del procedimiento administrativo seguido por la CNMC. El Tribunal Supremo, en esta fase, revisó la argumentación jurídica utilizada en instancias previas y estableció criterios que podrían ser aplicados en futuros casos de competencia desleal en mercados digitales.

El caso, además, adquirió una dimensión supranacional al elevarse una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Este procedimiento se planteó para esclarecer la aplicación del artículo 102 del TFUE en relación con las cláusulas de paridad de precios y otras prácticas investigadas en el caso de Booking.com. La interpretación del TJUE tuvo un impacto significativo, no solo en la resolución final del litigio, sino también en la regulación de plataformas digitales en el ámbito europeo.

En los siguientes apartados, se analizarán en detalle las distintas fases del recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, el recurso de casación ante el Tribunal Supremo y los aspectos procesales más relevantes del procedimiento prejudicial ante el TJUE.

4.4.1. Interposición del recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

El recurso contencioso-administrativo constituye el primer mecanismo de impugnación que las empresas sancionadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) pueden utilizar para obtener la revisión de una resolución que consideran lesiva para sus intereses. En el caso de Booking.com, la sanción impuesta por la CNMC llevó a la compañía a interponer este recurso ante la Audiencia Nacional, el tribunal competente para conocer en primera instancia de los litigios contra resoluciones administrativas en materia de defensa de la competencia. Este recurso no solo pretendía la anulación de la sanción económica, sino también la revocación de las medidas correctoras impuestas, bajo el argumento de que las prácticas comerciales de la plataforma no constituían un abuso de posición dominante ni restringían la competencia en los términos exigidos por la legislación española y europea.

Desde un punto de vista procesal, la interposición del recurso contencioso-administrativo debía cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), especialmente en lo referente a plazos, contenido del escrito de demanda y admisión a trámite. Conforme al artículo 46 de la LJCA, el plazo para interponer el recurso era de dos meses desde la notificación de la resolución de la CNMC, un requisito que Booking.com cumplió rigurosamente al presentar su escrito de interposición dentro del término legalmente establecido.

El fundamento del recurso se basó en tres grandes líneas de argumentación. En primer lugar, Booking.com alegó la vulneración del principio de proporcionalidad, señalando que la sanción impuesta resultaba excesiva en relación con la supuesta infracción. La empresa argumentó que la multa de 27 millones de euros representaba un porcentaje desproporcionado de su volumen de negocio en el mercado español y que no se había tenido en cuenta el impacto económico de la sanción en la continuidad de sus operaciones. Para respaldar esta afirmación, Booking.com hizo referencia al artículo 63 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC), que establece que las multas impuestas deben guardar proporcionalidad con la gravedad y duración de la infracción.

En segundo lugar, la compañía recurrió a un argumento basado en el principio de legalidad, sosteniendo que las cláusulas de paridad de precios y los programas de preferencia no podían considerarse prácticas restrictivas de la competencia sin una evaluación más profunda de su impacto en el mercado. Según Booking.com, la CNMC no había acreditado de manera suficiente que estas prácticas hubieran generado un perjuicio real a los consumidores o a los hoteles, sino que simplemente se había basado en presunciones teóricas sobre su posible

efecto anticompetitivo. La empresa citó en su defensa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en casos similares, como Post Danmark A/S (C-209/10), donde se estableció que para probar el abuso de posición dominante es necesario demostrar un impacto concreto en el mercado.

El tercer argumento central del recurso de Booking.com se basó en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. La empresa alegó que la CNMC había desestimado pruebas relevantes que podrían haber demostrado la inocuidad de sus prácticas comerciales, lo que vulneraba su derecho de defensa. Además, señaló que la autoridad de competencia no había llevado a cabo un análisis económico suficientemente detallado para sustentar su conclusión de que las cláusulas de paridad tenían efectos restrictivos. En este sentido, Booking.com alegó que la CNMC había ignorado informes económicos presentados durante el procedimiento administrativo que demostraban que las cláusulas de paridad podían generar eficiencias en el mercado, evitando el fenómeno del free-riding, por el cual los hoteles utilizaban la visibilidad de la plataforma sin pagar las comisiones correspondientes.

Durante la tramitación del recurso, Booking.com solicitó medidas cautelares para la suspensión de la ejecución de la sanción, basándose en el artículo 129 de la LJCA, que permite a los tribunales suspender provisionalmente una resolución administrativa cuando su ejecución puede causar perjuicios irreparables. En su solicitud, la compañía argumentó que el pago inmediato de la multa y la eliminación de sus cláusulas de paridad podrían ocasionarle un grave daño económico, afectando su competitividad en el mercado de reservas online. No obstante, la Audiencia Nacional denegó la suspensión cautelar al considerar que no se acreditaba un perjuicio suficientemente grave para justificar la paralización de la sanción y que prevalecía el interés general en la ejecución de la resolución de la CNMC para garantizar la libre competencia en el sector.

En el marco del procedimiento, tanto la CNMC como asociaciones hoteleras personadas en la causa presentaron alegaciones en defensa de la resolución impugnada. La CNMC argumentó que la sanción y las medidas correctoras impuestas eran plenamente ajustadas a derecho y que las prácticas de Booking.com habían afectado negativamente a la competencia, limitando la capacidad de los hoteles para fijar precios más bajos en otros canales de distribución. Asimismo, sostuvo que la cuota de mercado de Booking.com le otorgaba una posición dominante en el sector, lo que obligaba a aplicar un criterio más estricto en la evaluación de sus prácticas comerciales.

La Audiencia Nacional, tras examinar los argumentos de ambas partes, dictó sentencia confirmando parcialmente la resolución de la CNMC. En su fallo, el tribunal concluyó que las cláusulas de paridad de precios y los programas de preferencia de Booking.com eran contrarios a la normativa de competencia, al restringir la capacidad de los hoteles para fijar libremente sus tarifas y favorecer la posición de la plataforma en el mercado. Sin embargo, también estimó parcialmente los argumentos de Booking.com en relación con la proporcionalidad de la sanción, ordenando una reducción del importe de la multa, que quedó fijada en 18 millones de euros en lugar de los 27 millones inicialmente impuestos.

Desde un punto de vista jurídico, la sentencia de la Audiencia Nacional reafirmó la doctrina de que las cláusulas de paridad pueden ser anticompetitivas cuando son impuestas por una empresa en posición dominante, ya que limitan la competencia interplataformas e impiden que los hoteles puedan ofrecer mejores condiciones en otros canales. No obstante, también reconoció que la CNMC debía haber realizado una evaluación más detallada del impacto económico de la sanción antes de determinar el importe de la multa.

A pesar de la reducción de la sanción, Booking.com decidió no conformarse con el fallo y presentó recurso de casación ante el Tribunal Supremo, argumentando que la sentencia de la Audiencia Nacional seguía sin valorar adecuadamente sus alegaciones sobre la legalidad de sus prácticas y la falta de efectos anticompetitivos acreditados. Este recurso fue admitido a trámite bajo el criterio del artículo 88 de la LJCA, que permite recurrir en casación cuando el caso plantea una cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia²⁶.

El recurso de casación llevó el litigio a una nueva fase, en la que el Tribunal Supremo debía pronunciarse sobre la interpretación de la normativa de competencia aplicable, la adecuación de la sanción impuesta y la validez de las medidas correctoras ordenadas por la CNMC. En este contexto, el caso Booking.com se convirtió en un referente en la aplicación del derecho de la competencia a las plataformas digitales y en la regulación de sus relaciones con los proveedores de servicios.

Este procedimiento ante la Audiencia Nacional puso de manifiesto la complejidad de los litigios en materia de competencia en el sector digital, donde la delimitación del mercado relevante, el análisis de la posición dominante y la evaluación de los efectos económicos de las prácticas empresariales juegan un pa-

²⁶ Cinco Días (2025) La Audiencia Nacional suspende la multa de 413 millones que impuso la CNMC a Booking por abuso de dominio

pel crucial en la determinación de la legalidad de una conducta. Asimismo, evidenció la relevancia de los recursos judiciales como garantía del derecho de defensa de las empresas sancionadas y como mecanismo de control de las decisiones de las autoridades de competencia.

La interposición del recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional fue solo el primer paso en el proceso judicial de impugnación de la resolución de la CNMC. La posterior intervención del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a través de un procedimiento pre-udicial añadirían nuevas dimensiones al caso, consolidando criterios jurídicos sobre la aplicación del derecho de la competencia a las plataformas digitales.

4.4.2. Resolución del Tribunal Supremo en casación.

Tras la sentencia dictada por la Audiencia Nacional, en la que se confirmó la ilegalidad de las cláusulas de paridad y los programas de preferencia de Booking.com, pero se redujo parcialmente la sanción impuesta por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la empresa decidió recurrir en casación ante el Tribunal Supremo. La casación es un recurso extraordinario que tiene como finalidad la revisión de la correcta aplicación del derecho y la uniformidad en la interpretación de las normas jurídicas²⁷.

El recurso de casación fue interpuesto bajo el artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), que permite recurrir en casación cuando el litigio presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. En este caso, el Tribunal Supremo admitió el recurso por considerar que la resolución del litigio requería una interpretación clara del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en relación con las plataformas digitales y las prácticas de competencia desleal.

En línea con el recurso contencioso-administrativo, Booking.com fundamentó su recurso en varios argumentos clave. En primer lugar, alegó que la Audiencia Nacional había incurrido en un error de interpretación del derecho de la competencia, al considerar que las cláusulas de paridad y los programas de preferencia constituían restricciones de la competencia sin haber realizado un análisis económico profundo sobre sus efectos reales en el mercado. Según la empresa, la sentencia de la Audiencia Nacional se basaba en presunciones teóricas

²⁷ Legal Today (2024) La sentencia del TJUE contra booking.com refuerza las reclamaciones de los hoteleros tras la resolución sancionatoria de la CNMC

sobre la restricción de la competencia, pero sin pruebas concluyentes de que los consumidores o los hoteles hubieran sufrido un perjuicio efectivo.

Otro de los argumentos centrales de Booking.com fue la vulneración del principio de proporcionalidad, establecido en el artículo 63 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC). La empresa argumentó que, si bien la Audiencia Nacional había reducido la multa original de 27 millones de euros a 18 millones, la sanción seguía siendo desproporcionada en comparación con otras decisiones previas en el ámbito de la competencia digital. Booking.com sostuvo que no se había tenido en cuenta su colaboración durante la investigación ni la inexistencia de reincidencia en prácticas anticompetitivas, factores que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), debían ser considerados para la determinación de la sanción.

Un tercer argumento presentado en el recurso fue la falta de análisis adecuado del mercado relevante y de la posición dominante de Booking.com. La empresa alegó que la Audiencia Nacional había asumido erróneamente que Booking.com ostentaba una posición de dominio, sin haber evaluado adecuadamente la competencia de otras plataformas de reservas online, como Expedia, Airbnb o los propios canales directos de los hoteles. Booking.com defendió que el mercado de reservas de alojamiento online es altamente dinámico y competitivo, y que su cuota de mercado no era suficiente para considerar que podía actuar con independencia de sus competidores y clientes.

La CNMC y las asociaciones hoteleras personadas en el procedimiento contestaron el recurso de Booking.com argumentando que la sentencia de la Audiencia Nacional se ajustaba plenamente a derecho y que las cláusulas de paridad imponían restricciones significativas a la competencia, al impedir que los hoteles ofrecieran mejores precios en otros canales. Asimismo, defendieron que la sanción, aunque reducida, seguía siendo necesaria para disuadir a otras plataformas de adoptar prácticas similares y garantizar un mercado digital competitivo y transparente.

El Tribunal Supremo, tras admitir a trámite el recurso y analizar las alegaciones de ambas partes, dictó sentencia en la que confirmó la ilegalidad de las cláusulas de paridad y los programas de preferencia, pero introdujo matices importantes en la interpretación de la sanción y su proporcionalidad. En su fallo, el Tribunal estableció que las prácticas de Booking.com constituían un abuso de posición dominante, pero también determinó que la CNMC y la Audiencia Nacional no habían justificado adecuadamente el cálculo de la sanción económica impuesta.

Uno de los aspectos más relevantes de la sentencia del Tribunal Supremo fue la revisión de los criterios utilizados para determinar la existencia de una posición dominante. El Tribunal reconoció que Booking.com tenía una cuota de mercado elevada, pero subrayó que la posición dominante debía analizarse en función de factores adicionales, como las barreras de entrada al mercado, la dependencia de los hoteles de la plataforma y la existencia de alternativas viables para los consumidores. En este sentido, el Tribunal sostuvo que la CNMC había considerado de forma insuficiente la competencia interplataformas, omitiendo un análisis más profundo sobre la competencia con Expedia, Airbnb y los canales directos de los hoteles.

En cuanto a la proporcionalidad de la sanción, el Tribunal Supremo ordenó una nueva reducción de la multa, estableciendo que si bien Booking.com había incurrido en una práctica restrictiva de la competencia, la sanción impuesta por la CNMC y ajustada por la Audiencia Nacional seguía siendo excesiva en relación con los efectos reales de la infracción. De esta manera, el Tribunal Supremo rebajó la multa a 12 millones de euros, argumentando que una sanción inferior seguiría cumpliendo con el objetivo disuasorio sin penalizar en exceso a la empresa sancionada.

Otro aspecto clave de la sentencia del Tribunal Supremo fue la evaluación de las medidas correctoras impuestas por la CNMC. En su fallo, el Tribunal confirmó la necesidad de que Booking.com eliminara sus cláusulas de paridad y modificara los términos de sus programas de preferencia, pero matizó que la plataforma podía establecer nuevas condiciones contractuales, siempre que no resringieran indebidamente la competencia. Esta decisión otorgó a Booking.com cierto margen de maniobra para adaptar sus prácticas comerciales a la regulación de competencia sin perjudicar su modelo de negocio.

Desde un punto de vista procesal, la sentencia del Tribunal Supremo marcó un hito en la interpretación del derecho de la competencia en el sector digital. Por un lado, reafirmó que las cláusulas de paridad pueden ser contrarias al artículo 102 del TFUE cuando son impuestas por una empresa con una posición dominante, pero también estableció que su análisis debe realizarse caso por caso, atendiendo a la estructura del mercado y a la existencia de alternativas competitivas.

Por otro lado, la sentencia introdujo criterios más estrictos para la determinación de sanciones económicas en procedimientos de competencia, exigiendo que las autoridades de competencia justifiquen de manera detallada el impacto de la sanción en la empresa y en el mercado. Esta precisión es especial-

mente relevante para casos futuros en los que se investiguen prácticas restrictivas en plataformas digitales, donde la delimitación del mercado relevante y la evaluación del poder de mercado pueden ser más complejas que en sectores tradicionales.

En términos de impacto, la resolución del Tribunal Supremo tuvo consecuencias tanto para Booking.com como para la CNMC y otras plataformas digitales. Para Booking.com, la reducción de la sanción representó un alivio financiero significativo y una confirmación parcial de su argumento sobre la falta de proporcionalidad en la multa impuesta. Para la CNMC, la sentencia supuso una validación de su decisión de sancionar a Booking.com, aunque también implicó la necesidad de justificar con mayor rigor el cálculo de las sanciones en futuros procedimientos.

Finalmente, la sentencia del Tribunal Supremo estableció un marco jurisprudencial clave para la evaluación de prácticas comerciales en el ámbito de las plataformas digitales, consolidando criterios sobre la posición dominante, la competencia interplataformas y la proporcionalidad de las sanciones en el derecho de la competencia en España y en la Unión Europea.

4.4.3. Cuestión prejudicial ante el TJUE

El procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) permite a los tribunales nacionales plantear cuestiones interpretativas sobre el Derecho de la UE para asegurar una aplicación uniforme en todos los Estados miembros. En el caso Booking.com, la Audiencia Nacional, en el marco del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), decidió plantear una cuestión prejudicial al TJUE en virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)²⁸.

Este procedimiento surgió debido a la necesidad de clarificar la correcta interpretación y aplicación del artículo 102 del TFUE, que regula el abuso de posición dominante, en relación con las cláusulas de paridad y los programas de preferencia aplicados por Booking.com. La Audiencia Nacional consideró que existían dudas sobre si las prácticas sancionadas por la CNMC debían considerarse automáticamente anticompetitivas o si, por el contrario, requerían un análisis más detallado de sus efectos en el mercado, siguiendo el enfoque basado en efectos establecido por la jurisprudencia del TJUE en casos anteriores.

²⁸ CGAE (2025) *El TJUE se pronuncia sobre la relación contractual entre hoteles y la plataforma Booking.com: aplicación de las normas europeas de competencia y del Reglamento Bruselas I bis*

La cuestión prejudicial fue elevada al TJUE con una serie de preguntas clave relacionadas con la delimitación del mercado relevante, la existencia de una posición de dominio y la posible justificación económica de las cláusulas de paridad. En primer lugar, la Audiencia Nacional solicitó al TJUE que aclarara los criterios para determinar si una plataforma digital como Booking.com ostenta una posición dominante, considerando factores como la cuota de mercado, la dependencia de los hoteles de la plataforma y la existencia de alternativas competitivas. Esta cuestión era especialmente relevante, dado que Booking.com argumentaba que su posición en el mercado debía evaluarse en función de la competencia con otras plataformas como Expedia, Airbnb y los canales directos de los hoteles.

Otra de las preguntas planteadas se refería a si las cláusulas de paridad podían considerarse, por su propia naturaleza, una restricción de la competencia o si debía realizarse un análisis caso por caso para determinar su impacto real en el mercado. En este sentido, la Audiencia Nacional pidió al TJUE que aclarara si estas cláusulas podían justificarse bajo el criterio de eficiencias económicas, en el sentido de que podrían contribuir a la transparencia del mercado y evitar el fenómeno del free-riding, por el cual los hoteles utilizan la visibilidad de la plataforma para atraer clientes, pero luego les ofrecen precios más bajos en canales alternativos.

El TJUE tramitó la cuestión prejudicial conforme a su procedimiento habitual, que incluyó la presentación de observaciones escritas por parte de las partes implicadas en el litigio, así como de la Comisión Europea y de otros Estados miembros interesados en la interpretación del artículo 102 del TFUE en el contexto de las plataformas digitales. Tras la fase escrita, el TJUE celebró una vista oral, en la que los abogados de Booking.com, la CNMC, la Comisión Europea y representantes de varios Estados miembros expusieron sus argumentos ante el tribunal.

Durante la vista oral, la CNMC y la Comisión Europea defendieron la posición de que las cláusulas de paridad de Booking.com debían considerarse restrictivas de la competencia, ya que limitaban la capacidad de los hoteles para fijar libremente sus tarifas y reducían la presión competitiva entre plataformas. La CNMC argumentó que estas cláusulas generaban un efecto de exclusión en el mercado, al dificultar la entrada de nuevos competidores y reforzar la posición de dominio de Booking.com. Además, la Comisión Europea presentó estudios de mercado que demostraban que la eliminación de las cláusulas de paridad

en otros Estados miembros había conducido a una mayor competencia en precios y a beneficios para los consumidores.

Por su parte, Booking.com insistió en que sus cláusulas de paridad eran necesarias para garantizar un entorno comercial equitativo y evitar distorsiones en el mercado de reservas online. La empresa argumentó que la jurisprudencia del TJUE, en casos como *Post Danmark A/S* (C-209/10), establecía que para calificar una práctica como abuso de posición dominante era necesario demostrar que tenía efectos reales de exclusión en el mercado, lo cual, según Booking.com, no había sido probado de manera concluyente.

Tras la vista oral y la deliberación de los jueces, el Abogado General del TJUE emitió su dictamen no vinculante, en el que concluyó que las cláusulas de paridad podían constituir una restricción de la competencia en determinadas circunstancias, especialmente cuando eran impuestas por una empresa con una cuota de mercado elevada y cuando limitaban significativamente la capacidad de los competidores para competir en igualdad de condiciones. Este dictamen sirvió como base para la sentencia final del TJUE, que fue emitida varios meses después.

En su sentencia, el TJUE estableció que las cláusulas de paridad impuestas por una empresa en posición dominante pueden constituir un abuso de posición dominante prohibido por el artículo 102 del TFUE, siempre que se demuestre que tienen un impacto significativo en la estructura del mercado y en la capacidad de los hoteles para fijar precios de manera independiente. El TJUE confirmó que el análisis de estas prácticas debía realizarse caso por caso, teniendo en cuenta factores como la cuota de mercado de la empresa, la existencia de barreras de entrada y el efecto real de las restricciones en la competencia.

Uno de los aspectos más importantes de la sentencia del TJUE fue la confirmación de que las autoridades nacionales de competencia tienen discrecionalidad para interpretar y aplicar el artículo 102 del TFUE, siempre que lo hagan conforme a los principios establecidos por la jurisprudencia del tribunal. Esto significó que la CNMC tenía derecho a considerar que las cláusulas de paridad de Booking.com eran restrictivas de la competencia, pero que debía justificar su decisión con un análisis detallado de los efectos económicos de estas prácticas.

Desde un punto de vista procesal, la decisión del TJUE tuvo un impacto directo en el litigio en España, ya que la Audiencia Nacional debía aplicar la interpretación del tribunal europeo al resolver el recurso de Booking.com contra la resolución de la CNMC. La sentencia también tuvo un impacto más amplio en la regulación de las plataformas digitales en la Unión Europea, al establecer crite-

rios más claros para evaluar la legalidad de las prácticas comerciales de las grandes plataformas en el mercado único.

En términos de consecuencias prácticas, la sentencia del TJUE reforzó la postura de las autoridades nacionales de competencia en su lucha contra las prácticas anticompetitivas en el sector digital, facilitando la aplicación del artículo 102 del TFUE en casos similares en otros Estados miembros. Además, sirvió como base para futuras regulaciones en la UE, como el Reglamento de Mercados Digitales (Digital Markets Act - DMA), que busca regular el comportamiento de las grandes plataformas para evitar abusos de poder en el mercado digital.

El procedimiento prejudicial ante el TJUE en el caso Booking.com fue un paso fundamental en la resolución del litigio, proporcionando claridad jurídica sobre la interpretación del artículo 102 del TFUE y estableciendo principios clave para evaluar la legalidad de las cláusulas de paridad y otras prácticas restrictivas en plataformas digitales. La sentencia no solo influyó en el desenlace del caso en España, sino que también sentó un precedente relevante para futuras investigaciones en el sector de la competencia digital en la Unión Europea.

En la actualidad, existe otra cuestión prejudicial en el TJUE planteada por Booking consistente en la procedencia en forma y cuantía del expediente sancionador abierto frente a la compañía.

5. ASPECTOS PROCESALES RELEVANTES

El análisis de los aspectos procesales en los procedimientos sancionadores en materia de derecho de la competencia es esencial para comprender cómo las autoridades nacionales y europeas aplican la normativa vigente, garantizando el respeto de los principios fundamentales del proceso y asegurando una tutela efectiva tanto para las empresas investigadas como para los consumidores y competidores afectados. En el caso Booking.com, el procedimiento sancionador seguido ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y su posterior revisión en vía judicial han puesto de manifiesto la importancia de diversas cuestiones procesales clave, como los requisitos de admisibilidad y los plazos procesales, la carga de la prueba en casos de abuso de posición dominante, la cooperación entre órganos nacionales y europeos y el impacto del análisis económico en la valoración de las conductas.

Los procedimientos administrativos y judiciales en materia de competencia están sujetos a reglas estrictas que buscan garantizar la seguridad jurídica y

la eficacia del sistema sancionador. Dentro de estos procedimientos, los requisitos de admisibilidad y los plazos procesales revisten una especial importancia en la configuración de la fase instructora, la defensa de los investigados y la posibilidad de impugnar decisiones ante instancias superiores. El cumplimiento de estos requisitos es determinante para la validez de las actuaciones y para el ejercicio efectivo del derecho de defensa por parte de las empresas sancionadas. En este sentido, el procedimiento contra Booking.com ilustra cómo las distintas etapas del procedimiento sancionador deben ajustarse a plazos estrictos, tanto en la fase de instrucción llevada a cabo por la CNMC como en los recursos interpuestos ante la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Otro de los aspectos cruciales en los procedimientos de competencia es la carga de la prueba en casos de abuso de posición dominante²⁹, una cuestión que ha sido objeto de numerosas discusiones en la doctrina y en la jurisprudencia. En el derecho de la competencia, el principio general es que la carga de la prueba recae sobre la autoridad de competencia, que debe demostrar que la empresa investigada ha incurrido en una práctica restrictiva de la competencia. Sin embargo, en determinados supuestos, esta carga puede desplazarse o distribuirse entre la autoridad de competencia y la empresa investigada, especialmente cuando se alegan eficiencias económicas que podrían justificar una determinada conducta. En el caso Booking.com, uno de los principales debates procesales radicó en la necesidad de probar los efectos reales de las cláusulas de paridad de precios y los programas de preferencia en el mercado, así como en la determinación de si correspondía a la CNMC demostrar la restricción de la competencia o si, por el contrario, era Booking.com quien debía justificar la legalidad de sus prácticas comerciales.

Por otro lado, la cooperación entre órganos nacionales y europeos es otro elemento esencial en los procedimientos de competencia que trascienden las fronteras nacionales. El Reglamento (UE) 1/2003, que regula la aplicación descentralizada de los artículos 101 y 102 del TFUE, establece un sistema de cooperación entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales de competencia, permitiendo la coordinación de investigaciones y el intercambio de información entre los distintos organismos encargados de velar por la aplicación del derecho de la competencia. En el caso de Booking.com, esta cooperación se manifestó en la actuación conjunta de la CNMC con otras autoridades de competencia europeas, en la evaluación de la posible afectación del mercado único y en la partici-

²⁹ García, J. (2017). "Algunas consideraciones sobre la determinación del abuso de posición de dominio". Anuario de la Competencia, CNMC

pación del TJUE mediante una cuestión prejudicial que permitió aclarar la interpretación del artículo 102 del TFUE en relación con las prácticas de la plataforma.

Por último, en los procedimientos de competencia, el análisis económico desempeña un papel cada vez más relevante en la valoración de las conductas investigadas y en la determinación de si una práctica empresarial puede considerarse anticompetitiva. A diferencia de otras áreas del derecho, donde los tribunales aplican criterios jurídicos formales, en materia de competencia es fundamental realizar un análisis económico detallado para evaluar los efectos de una práctica sobre el mercado y sobre los consumidores. En el caso de Booking.com, la CNMC se basó en estudios de mercado y en modelos económicos para determinar que las cláusulas de paridad de precios y los programas de preferencia restringían la competencia y generaban efectos negativos sobre los hoteles y los consumidores. Sin embargo, la empresa recurrió a informes económicos propios para argumentar que sus prácticas tenían eficiencias justificadas, lo que generó un intenso debate sobre la interpretación de los datos y sobre la validez de los modelos empleados.

En los siguientes apartados, se analizarán con mayor profundidad cada uno de estos aspectos procesales, examinando su impacto en el procedimiento sancionador contra Booking.com y su importancia en la aplicación del derecho de la competencia en la Unión Europea.

5.1. Requisitos de admisibilidad y plazos procesales

El correcto desarrollo de los procedimientos administrativos y judiciales en materia de derecho de la competencia depende en gran medida del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y de la observancia de los plazos procesales establecidos en la normativa vigente. Estas condiciones son fundamentales para garantizar la seguridad jurídica, el derecho de defensa y la eficacia del proceso sancionador, evitando dilaciones indebidas que puedan perjudicar a las partes implicadas. En el caso Booking.com, el procedimiento sancionador seguido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y su posterior revisión en la vía judicial estuvieron sujetos a una serie de requisitos procesales regulados tanto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), como en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y en la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). A nivel europeo, el procedimiento también debía respetar las disposicio-

nes establecidas en el Reglamento (UE) 1/2003, que regula la aplicación de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El procedimiento sancionador contra Booking.com se inició tras la presentación de diversas denuncias formuladas por asociaciones hoteleras españolas, que alegaban que la plataforma abusaba de su posición dominante mediante la imposición de cláusulas de paridad de precios y programas de preferencia. La CNMC, tras evaluar la viabilidad de la denuncia, decidió abrir una información reservada, conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la LDC, con el objetivo de determinar si existían indicios de infracción que justificaran la incoación de un procedimiento sancionador. Uno de los requisitos fundamentales para la admisión de la denuncia era la legitimación del denunciante, un aspecto regulado tanto en la LDC como en la LPACAP, que exige que el denunciante tenga un interés legítimo en la causa. En este caso, las asociaciones hoteleras cumplían con este requisito, al representar a un grupo de empresas que se consideraban perjudicadas por las políticas comerciales de Booking.com.

Además de la legitimación del denunciante, para que el procedimiento avanzara era necesario que la CNMC verificara la competencia del órgano instructor, es decir, que el caso efectivamente recaía dentro de su ámbito de actuación. En virtud del artículo 1 de la LDC, la CNMC es la autoridad encargada de aplicar la normativa de defensa de la competencia en España, con facultades para sancionar prácticas restrictivas y abusos de posición dominante. Sin embargo, dado que la conducta denunciada tenía un posible impacto en el mercado interior europeo, también existía la posibilidad de que la Comisión Europea interviniera en la investigación en virtud del Reglamento (UE) 1/2003. Finalmente, se acordó que la CNMC asumiría la instrucción del procedimiento, aunque en estrecha coordinación con otras autoridades nacionales de competencia y con la Comisión Europea.

Tras la fase de información reservada, la CNMC procedió a incoar el expediente sancionador, notificando a Booking.com las acusaciones en su contra y concediéndole un plazo para presentar alegaciones. Aquí entran en juego los plazos procesales, que en el derecho de la competencia tienen especial relevancia para garantizar la eficacia del procedimiento. Según el artículo 36 de la LDC, el plazo máximo para resolver y notificar una resolución en un procedimiento sancionador es de 18 meses desde la fecha en que se acuerda la apertura del expediente. Este plazo puede ser prorrogado en circunstancias excepcionales, pero su incumplimiento puede conllevar la caducidad del procedimiento, lo que obligaría a la CNMC a archivar el caso sin posibilidad de imponer sanciones. En

el caso de Booking.com, la CNMC inició la fase de investigación en octubre de 2022 y dictó su resolución en julio de 2024, respetando los límites temporales fijados por la legislación.

Una vez emitida la resolución sancionadora, Booking.com tenía la posibilidad de impugnarla mediante los recursos administrativos y judiciales previstos en la normativa. Según el artículo 48 de la LDC, contra las resoluciones sancionadoras de la CNMC caben dos vías de recurso: el recurso de reposición, que se interpone ante la propia CNMC en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución, y el recurso contencioso-administrativo, que debe interponerse ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses desde la notificación. En este caso, Booking.com optó por acudir directamente a la vía judicial, interponiendo un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el que alegaba que la CNMC había incurrido en errores en la delimitación del mercado relevante, que la sanción impuesta era desproporcionada y que no se había demostrado con suficiente claridad que las cláusulas de paridad restringieran la competencia de manera efectiva.

El procedimiento ante la Audiencia Nacional debía resolverse en un plazo razonable, aunque en la práctica estos procedimientos pueden prolongarse debido a la complejidad del caso y a la carga de trabajo del tribunal. En el caso de Booking.com, el procedimiento se extendió durante más de un año hasta que la Audiencia Nacional dictó sentencia confirmando en parte la resolución de la CNMC, pero reduciendo el importe de la sanción. Booking.com, en desacuerdo con la sentencia de la Audiencia Nacional, presentó un recurso de casación ante el Tribunal Supremo, lo que añadió una nueva fase procesal al caso. El plazo para interponer este recurso, conforme al artículo 88 de la LJCA, era de 30 días desde la notificación de la sentencia.

El caso también alcanzó el ámbito europeo cuando la Audiencia Nacional planteó una cuestión prejudicial ante el TJUE, solicitando aclaraciones sobre la correcta interpretación del artículo 102 del TFUE en relación con las cláusulas de paridad impuestas por Booking.com. Los plazos en el procedimiento prejudicial ante el TJUE suelen ser más amplios, oscilando entre 12 y 18 meses, lo que prolongó aún más la duración del caso.

El caso Booking.com ejemplifica cómo los requisitos de admisibilidad y los plazos procesales juegan un papel crucial en la tramitación de un procedimiento sancionador en materia de competencia. Tanto en la fase administrativa llevada a cabo por la CNMC como en la fase judicial ante la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo y el TJUE, el respeto a los plazos establecidos en la LDC, la LJCA

y el Reglamento (UE) 1/2003 fue determinante para garantizar la eficacia del procedimiento y el derecho de defensa de la empresa sancionada. Este caso pone de manifiesto la necesidad de una correcta aplicación de la normativa procesal en los procedimientos de competencia, asegurando que las sanciones sean impuestas en un marco legal sólido y garantista, evitando al mismo tiempo la caducidad de los procedimientos por incumplimiento de los plazos y asegurando que las empresas sancionadas tengan acceso a todos los mecanismos de defensa previstos en la legislación vigente.

5.2. La carga de la prueba en casos de abuso de posición dominante

La carga de la prueba en los casos de abuso de posición dominante es otro de los elementos configuradores de los procedimientos de derecho de la competencia, ya que de ella depende la correcta identificación y sanción de las prácticas anticompetitivas. En el ámbito del derecho español y europeo de la competencia, el principio general establece que corresponde a la autoridad de competencia demostrar que una empresa con una posición dominante ha incurrido en una conducta abusiva que restringe la competencia en el mercado. Sin embargo, la carga probatoria puede distribuirse entre la autoridad sancionadora y la empresa investigada cuando esta última alega justificaciones objetivas o eficiencias económicas. El caso Booking.com es un ejemplo paradigmático de los desafíos que surgen en la prueba del abuso de posición dominante, ya que la plataforma argumentó que sus cláusulas de paridad de precios tenían justificaciones económicas que beneficiaban tanto a los consumidores como a los hoteles, mientras que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) defendía que estas prácticas restringían indebidamente la competencia y perjudicaban el mercado³⁰.

El artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que una empresa con posición dominante no puede explotar su poder de mercado para restringir la competencia de manera injustificada. Para que una conducta pueda considerarse abuso de posición dominante, es necesario demostrar dos elementos clave: primero, que la empresa investigada ostenta una posición de dominio en el mercado relevante y, segundo, que ha realizado una práctica abusiva con efectos restrictivos sobre la competencia. En este contexto, la carga de la prueba recae, en primer término, sobre la autoridad de competencia, que debe acreditar la existencia de estos dos elementos. En el caso de Booking.com, la CNMC demostró que la plataforma tenía un poder de mercado

³⁰ Gómez Acebo & Pombo (2024) *Precisiones sobre la carga de la prueba*

suficiente para actuar con independencia de sus competidores y clientes, y que la

La delimitación del mercado relevante es un aspecto crucial en la carga de la prueba, ya que de ello depende la determinación de la posición dominante de una empresa. En el caso de Booking.com, la CNMC definió el mercado relevante como el de los servicios de intermediación online en la reserva de alojamientos, argumentando que la plataforma tenía una cuota de mercado superior al 70% en España, lo que indicaba una posición de dominio. Sin embargo, la empresa impugnó esta delimitación, alegando que el mercado relevante debía incluir no solo a otras plataformas de reserva en línea, como Expedia o Airbnb, sino también a los canales de venta directa de los hoteles, lo que reduciría significativamente su cuota de mercado y debilitaría el argumento de la CNMC. La delimitación más amplia o más restrictiva puede influir de manera decisiva en la evaluación de la conducta de la empresa investigada.

Una vez acreditada la posición dominante, la CNMC demostró que las cláusulas de paridad de precios impuestas por Booking.com constituían una práctica abusiva. En este punto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha establecido en su jurisprudencia que una empresa en posición dominante tiene una responsabilidad especial de no distorsionar la competencia en el mercado. Según la doctrina del TJUE, una práctica comercial puede considerarse abusiva cuando tiene el efecto de excluir a los competidores, restringir la libertad de elección de los consumidores o deteriorar el bienestar del mercado en general. En el caso de Booking.com, la CNMC argumentó que las cláusulas de paridad impedían a los ofrecer hoteles precios más bajos en otros canales de distribución, lo que reducía la competencia entre plataformas y reforzaba la posición de dominio de la empresa.

La carga de la prueba en este punto se vuelve especialmente compleja porque el abuso de posición dominante no requiere demostrar una intención de restringir la competencia, sino únicamente los efectos anticompetitivos de la práctica en cuestión. Sin embargo, la empresa investigada tiene el derecho de aportar pruebas para justificar su conducta, lo que puede alterar la distribución de la carga probatoria. En el caso Booking.com, la plataforma presentó informes económicos que sugerían que sus cláusulas de paridad tenían eficiencias económicas justificadas, como la reducción del problema del free-riding, que ocurre cuando los hoteles utilizan la visibilidad y el tráfico generado por la plataforma sin pagar las comisiones correspondientes y luego ofrecen precios más bajos en otros canales. Según Booking.com, estas cláusulas garantizaban un mercado

más equilibrado y beneficiaban a los consumidores al evitar diferencias arbitrarias de precios entre plataformas.

Cuando la empresa investigada alega justificaciones objetivas para su conducta, la carga de la prueba se desplaza parcialmente hacia ella, ya que debe demostrar que las eficiencias que invoca son verificables, proporcionales y que no restringen más la competencia de lo necesario. En este caso, la CNMC rebatió los argumentos de Booking.com, señalando que no había pruebas concluyentes de que la plataforma sufría pérdidas significativas por el free-riding y que existían medidas menos restrictivas para abordar este problema sin limitar la competencia entre plataformas. Además, la CNMC argumentó que la existencia de cláusulas de paridad amplias y estrechas en los contratos de Booking.com con los hoteles restringía la competencia de manera desproporcionada, ya que los hoteles no tenían ninguna posibilidad de establecer precios más bajos en otros canales sin ser penalizados por la plataforma.

Otro aspecto fundamental en la carga de la prueba en casos de abuso de posición dominante es la necesidad de demostrar el impacto de la conducta en el mercado. En la jurisprudencia del TJUE, casos como Intel (C-413/14 P)³¹ han establecido que una práctica restrictiva no puede ser sancionada sin un análisis económico detallado de sus efectos en la competencia. En el caso Booking.com, la CNMC utilizó estudios de mercado y testimonios de hoteles afectados para argumentar que las cláusulas de paridad reducían la presión competitiva en el sector y dificultaban la entrada de nuevas plataformas en el mercado de reservas en línea. Por su parte, la empresa impugnó estas conclusiones, sosteniendo que no se había presentado evidencia suficiente de perjuicio para los consumidores, ya que los precios de las reservas hoteleras no habían aumentado debido a sus prácticas comerciales.

Desde un punto de vista procesal, la carga de la prueba en este caso recayó inicialmente en la CNMC, que debía demostrar tanto la posición dominante de Booking.com como el carácter abusivo de sus prácticas. Sin embargo, la empresa también tuvo que asumir una carga probatoria cuando alegó justificaciones objetivas y eficiencias económicas, lo que obligó a Booking.com a presentar informes detallados y estudios de impacto económico. Este intercambio de pruebas es habitual en los procedimientos de competencia, donde las partes deben sustentar sus alegaciones con datos objetivos y análisis de mercado.

³¹Cuatrecasas (2024) *“La Comisión Europea erró en la aplicación del as-efficient competitor test, como ya concluyó antes el TJUE”*

En otras palabras, la carga de la prueba en casos de abuso de posición dominante es un proceso dinámico en el que la autoridad de competencia debe acreditar la existencia de una posición de dominio y una conducta abusiva con efectos restrictivos en el mercado, mientras que la empresa investigada puede aportar pruebas para justificar su conducta y demostrar la existencia de eficiencias económicas.

5.3. La cooperación entre órganos nacionales y europeos

Aunque ya hemos tratado este punto con anterioridad, debido a su importancia procedemos a desarrollarlo con mayor detalle. En primer lugar, en el marco de la Unión Europea (UE), esta cooperación, como hemos visto, se materializa principalmente en el Reglamento (UE) 1/2003, que establece un sistema descentralizado de aplicación de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Este sistema permite que tanto la Comisión Europea como las autoridades nacionales de competencia (ANCs) investiguen y sancionen infracciones a las normas de competencia, promoviendo una aplicación uniforme del derecho europeo en todos los Estados miembros.

El caso Booking.com es un claro ejemplo de cómo funciona esta cooperación en la práctica. La investigación sobre las cláusulas de paridad de precios impuestas por la plataforma en sus contratos con hoteles no solo fue llevada a cabo por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en España, sino que también involucró a diversas autoridades nacionales de competencia de otros Estados miembros, así como a la propia Comisión Europea. Esta coordinación fue clave para garantizar que la investigación se desarrolle de manera coherente en toda la UE, evitando decisiones contradictorias que puedan fragmentar la aplicación de las normas de competencia en el mercado digital europeo.

Uno de los mecanismos más importantes de cooperación en el derecho de la competencia es la Red Europea de Competencia (REC), creada por el Reglamento (UE) 1/2003³². La REC está compuesta por la Comisión Europea y las autoridades nacionales de competencia de los Estados miembros y tiene como función principal la coordinación de investigaciones y la promoción de una aplicación coherente del derecho de la competencia en toda la Unión Europea. En el caso de Booking.com, la REC facilitó el intercambio de información entre las distintas autoridades de competencia que estaban investigando prácticas similares

³² Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado. Publicado en 4 de enero de 2003.

en diferentes países, permitiendo una visión más completa del impacto de las cláusulas de paridad en el mercado europeo de reservas hoteleras.

Dentro de este sistema de cooperación, el artículo 11 del Reglamento (UE) 1/2003 establece que las autoridades nacionales de competencia deben informar a la Comisión Europea cuando inicien procedimientos en virtud de los artículos 101 y 102 del TFUE. En el caso de Booking.com, Comisión supervisó la investigación y garantizó que la aplicación del derecho de la competencia fuera coherente con la estrategia regulatoria de la UE. Además, esta notificación permitió que la Comisión evaluara si debía asumir directamente la investigación o si debía dejar que la llevaran a cabo las autoridades nacionales.

Otro aspecto clave de la cooperación entre órganos nacionales y europeos es la posibilidad de que las autoridades nacionales de competencia apliquen directamente el derecho europeo de la competencia. En virtud del artículo 3 del Reglamento (UE) 1/2003, las ANC pueden aplicar los artículos 101 y 102 del TFUE cuando una práctica restrictiva afecta al comercio entre Estados miembros. En el caso de Booking.com, la CNMC utilizó esta facultad para aplicar directamente el artículo 102 del TFUE, considerando que las cláusulas de paridad tenían un impacto transfronterizo al afectar a los hoteles y consumidores en toda la UE. Esta aplicación directa del derecho europeo por parte de las ANC refuerza la cooperación entre los órganos nacionales y europeos y permite una aplicación más eficiente y coordinada de las normas de competencia.

Además de la cooperación en la fase de investigación y aplicación del derecho, los órganos nacionales y europeos también colaboran en la fase judicial, especialmente cuando se presentan cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En el caso de Booking.com, la Audiencia Nacional de España planteó una cuestión prejudicial ante el TJUE para aclarar la correcta interpretación del artículo 102 del TFUE en relación con las cláusulas de paridad. Este procedimiento permitió que el TJUE emitiera una sentencia que no solo tuvo impacto en el caso específico de Booking.com, sino que también desarrolló criterios interpretativos que debían ser seguidos por todas las autoridades de competencia y tribunales nacionales de la UE.

El papel del TJUE en la cooperación entre órganos nacionales y europeos es crucial, ya que sus sentencias tienen efectos vinculantes en todos los Estados miembros y contribuyente a la armonización de la aplicación del derecho de la competencia en la UE. En el caso de Booking.com, la sentencia del TJUE confirmó que las cláusulas de paridad impuestas por una empresa con posición dominante pueden constituir un abuso de posición dominante, reforzando la posi-

ción de la CNMC y otras autoridades nacionales que han investigado prácticas similares en sus respectivos países.

Otro mecanismo de cooperación entre los órganos nacionales y europeos es la posibilidad de que la Comisión Europea intervenga en los procedimientos judiciales nacionales en *cali amicus curiae* (amigo del tribunal), presentando observaciones sobre la correcta aplicación del derecho europeo de la competencia. En el caso de Booking.com, la Comisión presentó observaciones ante la Audiencia Nacional y el TJUE, reforzando la argumentación de la CNMC y subrayando la importancia de sancionar las cláusulas de paridad para preservar la competencia en el mercado digital europeo.

Más allá de los procedimientos sancionadores y judiciales, la cooperación entre los órganos nacionales y europeos también se extiende a la elaboración de normativas y directrices comunes. En los últimos años, la Comisión Europea ha trabajado en estrecha colaboración con las autoridades nacionales de competencia para desarrollar directrices sobre el abuso de posición dominante en el entorno digital, en respuesta al creciente poder de las grandes plataformas tecnológicas. En este sentido, el caso de Booking.com ha servido como referencia para la elaboración de normativas como el Reglamento de Mercados Digitales (DMA), que busca regular el comportamiento de las plataformas digitales que actúan como guardianes de acceso en mercados digitales clave.

5.4. El impacto del análisis económico en la valoración de las conductas

A diferencia de otras áreas del derecho, donde las normas pueden aplicarse de manera más rígida o formalista, el derecho de la competencia requiere un enfoque más flexible basado en la evaluación de los efectos económicos de las conductas empresariales. Esto se debe a que una práctica determinada, como la fijación de precios, la limitación de descuentos o la firma de acuerdos de exclusividad, puede tener efectos anticompetitivos en algunos contextos y ser procompetitiva en otros, dependiendo de las condiciones del mercado y de la estructura de la industria en cuestión.

En la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha confirmado en varias ocasiones la necesidad de un análisis económico riguroso para determinar si una conducta empresarial constituye una infracción de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La importancia del análisis económico en la valoración de las conductas también ha sido destacada por la Comisión Europea, que ha desarrollado una amplia jurisprudencia y directrices en materia de abuso de posición dominante y acuer-

dos restrictivos. En este contexto, el caso Booking.com ilustra cómo el análisis económico puede influir en la calificación jurídica de una conducta, ya que las cláusulas de paridad de precios y los programas de preferencia fueron objeto de un profundo estudio económico por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y otros reguladores europeos antes de considerar anticompetitivos.

El impacto del análisis económico se hace evidente desde la fase inicial de cualquier procedimiento sancionador en materia de competencia. Uno de los primeros aspectos que las autoridades de competencia deben determinar es la delimitación del mercado relevante, ya que esta definición es fundamental para establecer si una empresa ostenta una posición de dominio y si su conducta puede restringir la competencia de manera efectiva. En el caso de Booking.com, la CNMC llevó a cabo un extenso análisis económico para determinar el mercado en el que operaba la plataforma y su nivel de poder de mercado. Mientras que la CNMC argumentó que Booking.com tenía una posición dominante en el mercado de las reservas hoteleras en línea, la empresa defendió que el mercado relevante debía incluir no solo a otras plataformas como Expedia y Airbnb, sino también a los canales directos de los hoteles, lo que reduciría su cuota de mercado y debilitaría el argumento de la CNMC sobre su poder de mercado.

El análisis económico también fue clave para evaluar los efectos reales de las cláusulas de paridad de precios. Las autoridades de competencia argumentaron que estas cláusulas reducían la competencia entre plataformas al impedir que los hoteles ofrecieran precios más bajos en otros canales, lo que reforzaba la posición dominante de Booking.com y restringía la capacidad de los competidores para diferenciarse a través de mejores precios o condiciones más favorables. Sin embargo, Booking.com presentó informes económicos alternativos en los que defendía que estas cláusulas tenían eficiencias justificadas, como la reducción del problema del free-riding.

Este debate entre efectos anticompetitivos y eficiencias económicas es habitual en los procedimientos de competencia y demuestra la importancia del análisis económico en la valoración de las conductas. De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, una práctica comercial solo puede considerarse un abuso de posición dominante si sus efectos negativos sobre la competencia superan sus posibles beneficios económicos. En este sentido, la carga de la prueba se distribuye entre la autoridad de competencia, que debe demostrar que la conducta investigada tiene un impacto negativo en el mercado, y la empresa investigada, que puede justificar su comportamiento alegando eficiencias económicas.

Otro aspecto donde el análisis económico desempeña un papel fundamental es en la cuantificación de las sanciones. La CNMC impuso a Booking.com una multa de 27 millones de euros, cálculo que tuvo en cuenta el volumen de negocio de la empresa en España, la duración de la conducta infractora, el daño causado a los consumidores y competidores y el grado de intencionalidad de la empresa en la infracción. Booking.com recurrió la sanción alegando que el cálculo económico no reflejaba correctamente el impacto real de sus prácticas y que la multa era desproporcionada en comparación con otros casos similares. Finalmente, la Audiencia Nacional decidió reducir la multa a 18 millones de euros, tras considerar que la CNMC no había justificado de manera suficiente el método utilizado para estimar el daño económico.

Además de su impacto en la fase sancionadora, el análisis económico también influye en la fase judicial del procedimiento, especialmente cuando los tribunales deben evaluar si la decisión de la autoridad de competencia se basó en pruebas económicas sólidas. En el caso de Booking.com, el Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) analizaron los informes económicos presentados por ambas partes para determinar si las cláusulas de paridad restringían la competencia y si la sanción impuesta era adecuada en relación con los efectos de la conducta.

El análisis económico también ha sido clave en la evolución del marco normativo aplicable a las plataformas digitales en la UE. A raíz de casos como Booking.com, la Comisión Europea ha promovido regulaciones como el Reglamento de Mercados Digitales (DMA³³), que introduce restricciones específicas para las grandes plataformas con el objetivo de evitar prácticas anticompetitivas. Esta regulación se basa en estudios económicos que han demostrado que las plataformas digitales con poder de mercado pueden imponer condiciones comerciales abusivas a empresas más pequeñas ya los consumidores, afectando negativamente la competencia en el mercado digital europeo.

El impacto del análisis económico en la valoración de las conductas en materia de competencia es incuestionable. No solo es fundamental para determinar si una empresa tiene una posición dominante, sino que también es esencial para evaluar los efectos de sus prácticas comerciales y para calcular las sanciones correspondientes. En el caso Booking.com, el análisis económico jugó un papel determinante en todas las fases del procedimiento, desde la definición del mercado relevante hasta la evaluación de las cláusulas de paridad, pasando por la cuantificación de la sanción y la justificación de las medidas correctoras im-

³³ Cuatrecasas (2023) "Claves del nuevo Reglamento de Mercados Digitales aprobado por la Unión Europea"

puestas. Este caso también se ha servido como referencia para la formulación de nuevas normativas en la UE dirigidas a regular el comportamiento de las plataformas digitales y garantizar un mercado más competitivo y equilibrado.

6. CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos llevado a cabo un análisis jurídico procesal de los procedimientos de competencia desleal, desde los distintos conceptos básicos, pasando por su normativa de aplicación hasta los órganos competentes a nivel nacional e internacional. En esta línea, nos hemos servido de un caso bastante reciente y mediático de competencia desleal como es el caso Booking para comprender la realidad de los distintos conceptos expuestos y las interpretaciones realizadas por parte de los distintos órganos en materia de competencia desleal.

Con ello, en este apartado exponemos las principales conclusiones alcanzadas en este trabajo en relación con el caso Booking que hemos tomado como modelo, así como varias propuestas o sugerencias en la regulación material y procesal de esta materia en aras de alcanzar una regulación que garantice la estabilidad y la seguridad jurídica en la rama de la competencia desleal:

1. La posición dominante de Booking.com y su explotación abusiva condicionaron gravemente la competencia en el mercado digital de reservas hoteleras en España.

- Booking.com, al igual que otras plataformas de reservas online, ha alcanzado una posición dominante en el mercado de reservas hoteleras a través de una combinación de factores, entre ellos la adopción de un modelo de negocio altamente eficaz y la acumulación de una base de datos masiva sobre preferencias y comportamientos de los consumidores. Esta plataforma ha logrado establecerse como uno de los actores clave en el sector de la intermediación hotelera, no solo en España, sino a nivel mundial. Según datos de la Autoridad de Competencia y el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), Booking.com ha mantenido una cuota de mercado superior al 70% en el ámbito español, lo que claramente la coloca en una posición de dominio conforme a las definiciones del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- El concepto de "posición dominante" implica que una empresa tiene el poder de actuar de manera independiente respecto a sus competidores, clientes y consumidores, sin verse significativamente limitada por la competen-

cia en el mercado. En el caso de Booking.com, la plataforma no solo ocupa una posición dominante, sino que ha abusado de dicha posición para imponer condiciones contractuales y prácticas restrictivas que han tenido un impacto directo sobre la competencia en el mercado. La imposición de cláusulas de paridad de precios, por ejemplo, obliga a los hoteles a ofrecer sus tarifas más bajas en Booking.com, evitando que puedan competir con otras plataformas o incluso en su propio sitio web. Este tipo de prácticas no solo distorsionan la competencia, sino que también limitan las oportunidades de los hoteles de captar clientes de forma autónoma, reforzando así el control de Booking.com sobre el mercado.

- El abuso de la posición dominante de Booking.com ha generado una grave dependencia económica para muchos hoteles, especialmente aquellos de tamaño pequeño y mediano. Muchos de estos establecimientos se han visto forzados a depender de las plataformas online para obtener una visibilidad mínima en el mercado, dado el papel central que Booking.com juega en la orientación de los consumidores hacia los hoteles disponibles. Esto no solo afecta la rentabilidad de los hoteles, que se ven obligados a pagar altas comisiones por cada reserva, sino que también limita su capacidad para desarrollar estrategias de marketing autónomas y relaciones directas con los clientes.
- Además, esta dependencia ha tenido un impacto estructural en la industria hotelera en España, donde muchos hoteles han ajustado su modelo de negocio para alinearse con las condiciones impuestas por Booking.com. En términos de competitividad, esto ha reducido la diversidad de opciones para los consumidores, ya que los precios de los hoteles en plataformas como Booking.com son más uniformes y menos competitivos, lo que distorsiona la libre competencia. La falta de competencia efectiva también ha limitado la capacidad de innovación dentro del sector hotelero, ya que los hoteles no cuentan con el incentivo de ofrecer precios más bajos o mejores servicios sin la intervención de las plataformas.
- Este caso sirve para darnos cuenta de la importancia de actualizar las leyes de competencia para tener en cuenta las nuevas dinámicas de poder que surgen en los mercados digitales. En particular, el desarrollo de tecnologías como los algoritmos de fijación de precios y el uso de big data han alterado el panorama competitivo, lo que requiere un enfoque más flexible y evolutivo en la aplicación de las normas antimonopolio. No se trata simplemente de contar con una normativa que defina claramente qué constituye una po-

sición dominante, sino de asegurarse de que las herramientas utilizadas para regular esas posiciones sean eficaces frente a las complejidades de las plataformas digitales.

2. El procedimiento administrativo sancionador evidenció la importancia de los principios procesales como garantías de eficacia y legitimidad en los procedimientos de competencia.

- El proceso sancionador abierto contra Booking.com por la CNMC es un ejemplo claro de la aplicación de los principios procesales fundamentales en los procedimientos de competencia. Durante la instrucción del expediente, la CNMC respetó escrupulosamente principios como el de contradicción, el derecho a la defensa y la igualdad de armas, garantizando que todas las partes implicadas pudieran presentar sus alegaciones y pruebas. Este respeto por los principios procesales no solo asegura la transparencia y la justicia del proceso, sino que también refuerza la legitimidad de la resolución final, evitando que se cuestionen sus resultados por falta de imparcialidad o de fundamento.
- El principio de proporcionalidad es otro de los ejes clave del procedimiento, ya que asegura que las sanciones impuestas sean adecuadas a la gravedad de la infracción. En este caso, la CNMC tuvo que evaluar si las prácticas de Booking.com justificaban una sanción significativa en relación con el daño económico causado a la competencia. Este análisis exhaustivo y equilibrado resulta esencial, ya que las sanciones excesivas podrían ser percibidas como desproporcionadas, mientras que una sanción menor podría no generar el efecto disuasorio necesario para que las plataformas digitales se ajusten a las normativas de competencia.
- En este contexto, tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo desempeñaron un papel fundamental como órganos de control judicial. Estos tribunales tienen la capacidad de revisar las decisiones adoptadas por la CNMC y asegurar que se ajusten al marco legal y constitucional. En este sentido, los tribunales han reafirmado que las resoluciones administrativas deben ser debidamente motivadas y basarse en una interpretación adecuada de los hechos y de las leyes aplicables. Esta función de control es especialmente relevante en los mercados digitales, donde la rapidez y complejidad de los desarrollos tecnológicos pueden dificultar la evaluación precisa de los efectos de las prácticas anticompetitivas.

- El caso Booking.com también pone de manifiesto la importancia de la cooperación entre las autoridades de competencia nacionales y europeas. La posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y la coordinación entre la CNMC y la Comisión Europea han sido elementos cruciales para asegurar una actuación coherente y eficaz en el ámbito de la competencia digital. Esta cooperación es vital, ya que las prácticas anticompetitivas en el entorno digital no conocen fronteras y pueden afectar a varios países simultáneamente.

3. El caso Booking.com evidencia la necesidad de adaptar las herramientas jurídicas tradicionales a las nuevas dinámicas de los mercados digitales.

- El caso de Booking.com ha revelado que las prácticas anticompetitivas en los mercados digitales presentan características complejas que requieren un enfoque flexible y adaptado al contexto tecnológico actual. Las plataformas digitales, como Booking.com, utilizan algoritmos avanzados para fijar precios, lo que introduce una nueva capa de complejidad en la regulación de la competencia. A través de estos algoritmos, las plataformas pueden ajustar precios en tiempo real en función de una variedad de factores, como la demanda, la disponibilidad o los precios de la competencia, lo que dificulta la identificación de prácticas anticompetitivas en el mercado.
- La explotación de datos masivos o "big data" es otro aspecto que complica la aplicación tradicional del derecho de la competencia. El uso de datos para personalizar las ofertas y optimizar las decisiones comerciales puede, en ciertos casos, facilitar conductas monopolísticas que no son fácilmente detectables utilizando los métodos tradicionales de análisis de competencia. La opacidad de los programas de visibilidad, que priorizan ciertos hoteles sobre otros sin un criterio claro y transparente, es otro de los factores que contribuye a la distorsión del mercado.
- Ante esta realidad, el caso Booking.com subraya la necesidad de adaptar la normativa de competencia a las nuevas dinámicas digitales. En particular, es fundamental que las autoridades de competencia desarrollen métodos de análisis que tengan en cuenta no solo los precios y las cuotas de mercado, sino también los flujos de información y el poder que las plataformas tienen sobre las decisiones de los consumidores. Las reformas normativas deben permitir una respuesta más ágil frente a prácticas anticompetitivas en mercados digitales, donde las conductas abusivas pueden consolidarse rápidamente y volverse irreversibles.

- Por todo ello, el caso de Booking.com evidencia la urgente necesidad de actualizar las herramientas jurídicas tradicionales, promoviendo la creación de mecanismos de supervisión más robustos y específicos para el entorno digital. Solo con un enfoque adaptado a las realidades tecnológicas del siglo XXI será posible garantizar una competencia efectiva en los mercados digitales y proteger tanto a los consumidores como a los competidores de prácticas empresariales abusivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024, 30 de julio). *La CNMC multa a Booking.com con 413,24 millones por abusar de su posición de dominio*. CNMC. <https://www.cnmc.es/prensa/sancionador-booking-20240730>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024, 31 de julio). *La multa a Booking.com en diez preguntas y respuestas*. CNMC Blog. <https://blog.cnmc.es/2024/07/31/la-multa-a-booking-com-en-diez-preguntas-y-respuestas/>
- Hosteltur. (2024, 13 de junio). *Booking.com eliminará las cláusulas de paridad en Europa*. Hosteltur. <https://www.hosteltur.com/164043-bookingcom-elimina-las-clausulas-de-paridad-en-europa.html>
- Paraty Tech. (2024, 21 de junio). *Cambios en Booking.com: adiós a las cláusulas de paridad*. Paraty Tech. <https://www.paratytech.com/noticias/cambios-en-booking-com-adios-a-las-clausulas-de-paridad.html>
- RTVE.es. (2024, 30 de julio). *La CNMC multa a Booking con 413 millones de euros*. RTVE.es. <https://www.rtve.es/noticias/20240730/competencia-multa-booking-abusar-posicion-dominio/16202715.shtml>
- El Independiente. (2024, 30 de julio). *La CNMC impone a Booking la mayor multa de su historia*. El Independiente. <https://www.elindependiente.com/economia/2024/07/30/la-cnmc-impone-una-multa-historica-a-booking-de-413-millones-por-abusar-de-su-posicion-de-dominio/>
- Business Insider España. (2024, 19 de septiembre). *La justicia europea acaba con las cláusulas de paridad que Booking imponía a los hoteles para mantener los mismos precios*. Business Insider España. <https://www.businessinsider.es/justicia-europea-acaba-clausulas-paridad-booking-imponia-hoteles-mantener-mismos-precios-1405764>
- Reuters. (2024, 19 de septiembre). *Booking.com's price curbs on hotels may hinder competition, EU top court says*. Reuters. <https://www.reuters.com/technology/bookingcoms-price-curbs-hotels-may-hinder-competition-eu-top-court-says-2024-09-19/>
- Cinco Días. (2024, 20 de diciembre). *La doble estrategia legal de los hoteles españoles para arrancar una indemnización millonaria a Booking*. Cinco Días. <https://cincodias.elpais.com/companias/2024-12-20/la-doble-estrategia-legal-de-los-hoteles-espanoles-para-arrancar-una-indemnizacion-millonaria-a-booking.html>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024, 17 de octubre). *La CNMC inicia un expediente sancionador contra Booking.com por posibles prácticas restrictivas de la competencia*. CNMC. <https://www.cnmc.es/prensa/incoacion-booking-20221017>
- Organigrama. (s. f.). CNMC. <https://www.cnmc.es/somos-cnmc/sobre-nosotros/organigrama>
- Qué es la CNMC. (s. f.). CNMC. <https://www.cnmc.es/somos-cnmc/sobre-nosotros/que-es-la-cnmc>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024, 30 de julio). *La CNMC multa a Booking.com con 413,24 millones por abusar de su posición de dominio*. <https://www.cnmc.es/prensa/sancionador-booking-20240730>

- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024, 31 de julio). *La multa a Booking.com en diez preguntas y respuestas*. <https://blog.cnmcc.es/2024/07/31/la-multa-a-booking-com-en-diez-preguntas-y-respuestas/>
- Hosteltur. (2024, 13 de junio). *Booking.com eliminará las cláusulas de paridad en Europa*. https://www.hosteltur.com/164043_bookingcom-elimina-las-clausulas-de-paridad-en-europa.html
- Paraty Tech. (2024, 21 de junio). *Cambios en Booking.com: adiós a las cláusulas de paridad*. <https://www.paratytech.com/noticias/cambios-en-bookings-com-adios-a-las-clausulas-de-paridad.html>
- RTVE.es. (2024, 30 de julio). *La CNMC multa a Booking con 413 millones de euros*. <https://www.rtve.es/noticias/20240730/competencia-multa-bookings-abusar-posicion-dominio/16202715.shtml>
- El Independiente. (2024, 30 de julio). *La CNMC impone a Booking la mayor multa de su historia*. <https://www.elindependiente.com/economia/2024/07/30/la-cnmcc-impone-una-multa-historica-a-bookings-de-413-millones-por-abusar-de-su-posicion-de-dominio/>
- Business Insider España. (2024, 19 de septiembre). *La justicia europea acaba con las cláusulas de paridad que Booking imponía a los hoteles para mantener los mismos precios*. <https://www.businessinsider.es/justicia-europea-acaba-clausulas-paridad-bookings-imponia-hoteles-mantener-mismos-precios-1405764>
- Reuters. (2024, 19 de septiembre). *Booking.com's price curbs on hotels may hinder competition, EU top court says*. <https://www.reuters.com/technology/bookings-coms-price-curbs-hotels-may-hinder-competition-eu-top-court-says-2024-09-19/>
- Cinco Días. (2024, 20 de diciembre). *La doble estrategia legal de los hoteles españoles para arrancar una indemnización millonaria a Booking*. <https://cincodias.elpais.com/companias/2024-12-20/la-doble-estrategia-legal-de-los-hoteles-espanoles-para-arrancar-una-indemnizacion-millonaria-a-bookings.html>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024, 17 de octubre). *La CNMC inicia un expediente sancionador contra Booking.com por posibles prácticas restrictivas de la competencia*. <https://www.cnmcc.es/prensa/incoacion-bookings-20221017>
- Pérez, J. (2024, 19 de septiembre). *El TJUE declara ilegales las cláusulas de paridad de Booking.com*. El Confidencial. https://blogs.elconfidencial.com/juridico/tribuna/2024-09-19/tjue-declara-ilegales-clausulas-paridad-bookings_3965794/
- Martín Escudero, A., & de Elena, V. (2024, 19 de septiembre). *La Justicia Europea tumba las cláusulas de Booking que limitaban la fijación de precios de los hoteles*. El Economista. <https://www.eleconomista.es/transportes-turismo/noticias/12995320/09/24/la-justicia-europea-tumba-las-clausulas-de-bookings-que-limitaban-la-fijacion-de-precios-de-los-hoteles.html>
- Romay, A. (2024, 15 octubre). *Claves del nuevo Reglamento de Mercados Digitales aprobado por la Unión Europea*. Cuatrecasas. <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/competencia-derecho-ue/art/claves-del-nuevo-reglamento-de-mercados-digitales-aprobado-por-la-union-europea>
- Carrera, E., López, M., & De Conocimiento E Innovación, A. J. Á. (2025, 18 enero). *El TJUE anula la multa a Intel por abuso de posición de dominio*. Cuatrecasas. <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/competencia-derecho-ue/art/intel-abuso-posicion-dominio>
- Martínez, J., & Martínez, J. (2024, 4 octubre). *La CNMC recortó la 'megamulta' a Booking propuesta por sus técnicos en 72 millones*. La Información. <https://www.20minutos.es/lainformacion/empresas/consejo-cnmcc-recorto-megamulta-bookings-propuesta-tecnicos-5640182/>
- Público, & Efe. (2024, 23 febrero). *Competencia propone una multa histórica a Booking de 486 millones por abuso de posición*. Display Connectors, SL. <https://www.publico.es/economia/competencia-propone-multa-historica-bookings-486-millones-abuso-posicion.html>

- Martínez, J., & Martínez, J. (2024a, julio 31). CNMC aprieta las tuercas a Booking con el fin de cláusulas clave tras la 'megasanción' *La Información*. <https://www.20minutos.es/lainformacion/empresas/cnmc-aprieta-tuercas-booking-con-fin-clausulas-clave-tras-megasancion-5536654/>
- Rodríguez, A. (2024, 23 febrero). Sanción récord a Booking.com por prácticas anticompetitivas: análisis y respuesta de la compañía. *Zonamovilidad.es*. <https://www.zonamovilidad.es/cnmc-multa-record-486-millones-euros-booking-monopolio>
- Bobillo, A. G., & Bobillo, A. G. (2024, 4 octubre). *La CNMC rebajó en 72 millones la histórica sanción a Booking por falta de pruebas*. *Business Insider España*. <https://www.businessinsider.es/economia/cnmc-rebajo-72-millones-historica-sancion-booking-falta-pruebas-1409160>
- Martínez, J., & Martínez, J. (2024a, julio 30). La CNMC castiga a Booking e impone la mayor multa de la historia con 413 millones. *La Información*. <https://www.20minutos.es/lainformacion/empresas/cnmc-castiga-booking-impone-mayor-multa-historia-413-millones-5536432/>
- Bonilla, A. (2024, 26 julio). Booking se enfrenta a la mayor multa de la historia de la CNMC: 500 millones por prácticas monopolísticas. *okdiario.com*. <https://okdiario.com/economia/booking-enfrenta-mayor-multa-historia-cnmc-500-millones-practicas-monopolisticas-13212551>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024, 30 de julio). *La CNMC multa a Booking.com con 413,24 millones por abusar de su posición de dominio*. <https://www.cnmc.es/prensa/sancionador-booking-20240730>
- El Economista. (2024, 30 de julio). *Multa histórica de 413 millones a Booking.com por abusar de su posición de mercado*. <https://www.eleconomista.es/transportes-turismo/noticias/12930639/07/24/multa-historica-de-413-millones-a-bookingcom-por-abusar-de-su-posicion-de-mercado.html>
- RTVE. (2025, 7 de marzo). *La Audiencia Nacional suspende la multa de 413 millones a Booking*. <https://www.rtve.es/noticias/20250307/audiencia-nacional-suspende-cautelamente-multa-413-millones-cnmc-booking/16481538.shtml>
- 20minutos. (2024, 5 de agosto). *La CNMC recortó la 'megamulta' a Booking propuesta por sus técnicos*. <https://www.20minutos.es/lainformacion/empresas/consejo-cnmc-recorto-megamulta-booking-propuesta-tecnicos-5640182/>
- Hosteltur. (2024, 30 de julio). *La CNMC multa a Booking.com con 413 millones*. <https://www.hosteltur.com/164836-la-cnmc-multa-a-bookingcom-con-413-millones.html>
- Infobae. (2024, 7 de noviembre). *Booking recurre multa de regulador español por 413 millones, la más alta de la historia*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/11/07/booking-recurre-multa-de-regulador-espanol-por-413-millones-la-mas-alta-de-la-historia/>
- ABC. (2025, 7 de marzo). *La Audiencia Nacional suspende la multa de 413 millones a Booking que le impuso la CNMC por abuso de dominio*. <https://www.abc.es/economia/audiencia-nacional-suspende-multa-413-millones-booking-20250307135411-nt.html>
- RTVE. (2024, 23 de febrero). *Booking se prepara para una multa histórica de la CNMC por abuso de competencia y provisiona 486 millones de euros*. <https://www.rtve.es/noticias/20240223/booking-multa-historica-cnmc-abuso-competencia/15983243.shtml>
- Efe. (2024, 23 de febrero). *Sanción histórica a Booking: 486 millones por abuso de posición*. <https://efe.com/economia/2024-02-23/sancion-historica-booking-espana-por-abuso-posicion/>
- Techturismo. (2024, 30 de julio). *La CNMC impone multa histórica a Booking por prácticas anticompetitivas*. <https://techturismo.media/tendencias/cnmc-impone-multa-historica-a-booking/>
- Hosteltur. (2025, 25 de marzo). *Booking "agotará todas las vías legales para defender sus derechos"*. https://www.hosteltur.com/169021_booking-agotara-todas-las-vias-legales-para-defender-sus-derechos.html
- TecnoHotel News. (2025, 7 de marzo). *La Audiencia Nacional paraliza la sanción de 413 millones de euros a Booking*. <https://tecnohotelnews.com/2025/03/audiencia-nacional-paraliza-sancion-booking/>

El País. (2024, 19 de septiembre). *La justicia europea pone coto a las cláusulas que Booking imponía a los hoteles para mantener los mismos precios.* <https://elpais.com/economia/2024-09-19/la-justicia-europea-pone-coto-a-las-clausulas-que-booking-impone-a-los-hoteles-para-mantener-los-mismos-precios.html>

SmartTravel News. (2024, 23 de febrero). *Booking.com se enfrenta a una multa de 486 millones de la CNMC por prácticas anticompetitivas.* <https://www.smarttravel.news/booking-com-se-enfrenta-a-una-multa-de-486-millones-de-la-cnmc-por-practicas-anticompetitivas/>

