# Beneficios de los programas de cumplimiento normativo en los expedientes de la CNMC

**Alfonso Rincón – Socio**
**Borja Chastang – Asociado Sénior**

23 de julio de 2026

## Introducción

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) ha actualizado su "*Guía de programas de cumplimiento normativo en relación con defensa de la competencia*" de 2020. La Guía actualizada de 2026 mantiene, esencialmente, el espíritu de la Guía de 2020.

La Guía actualizada de 2026 trata de responder a las dificultades planteadas en la práctica a la hora de valorar la eficacia de un programa de cumplimiento. Para ello, adapta su contenido a la práctica seguida por la CNMC en los últimos años.

## La Guía de 2020

En España, las empresas han venido otorgando cada vez más una mayor importancia a la implantación de programas de cumplimiento efectivos, principalmente, en el ámbito penal. Esta relevancia de los programas de cumplimiento se ha trasladado también a otras materias, como el Derecho de la competencia.

En este contexto, la CNMC aprovechó la adopción de dos importantes novedades legislativas, a saber, (i) la posibilidad de imponer una prohibición de contratar con la Administración a aquellas empresas que cometiesen infracciones graves o muy graves de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) y (ii) la adopción de la

Directiva *Whistleblowing*, para publicar su "*Guía de programas de cumplimiento normativo en relación con defensa de la competencia*".

La Guía de 2020 contemplaba por primera vez de manera expresa la posibilidad de que la implantación de un programa de cumplimiento efectivo permitiese a las empresas beneficiarse de una reducción de la sanción y/o de eludir la prohibición de contratar con la Administración.

La CNMC ha analizado los programas de cumplimiento presentados por las empresas investigadas en numerosos expedientes desde la publicación de la Guía de 2020. Durante este tiempo, la CNMC se ha mostrado especialmente exigente a la hora de determinar si un programa de cumplimiento era efectivo y, por ende, podía beneficiarse de una reducción de la multa y/o de la exención de la prohibición de contratar con la Administración.

Esta exigencia se derivaba del requisito previsto en la Guía de 2020, según el cual para obtener cualquiera de los mencionados beneficios, las empresas tenían que reconocer la existencia de la infracción y colaborar activamente con la CNMC en la instrucción del expediente. En la práctica, la CNMC únicamente ha otorgado una reducción de la multa y ha eximido de la prohibición de contratar por la presentación de un programa de cumplimiento a una empresa, en el expediente *Consultoras*. Además de los mencionados beneficios otorgados por la CNMC en *Consultoras*, solo dos empresas han eludido la prohibición de contratar gracias a la implementación de un programa de cumplimiento efectivo, en el expediente *Licitaciones Material Militar*.

## La Guía de 2026

En los últimos años, al igual que sucedió con la publicación de la Guía de 2020, ha tenido lugar una importante evolución que ha reforzado la importancia de adoptar programas de cumplimiento normativo efectivos.

Y es que la CNMC aprobó la Comunicación 1/2023 de 13 de junio sobre los criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia. Los apartados 41 a 43 destacan que puede eludirse la prohibición de contratar mediante la adopción de medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones y, en particular, a través de la implementación de programas de cumplimiento efectivo con arreglo a la Guía de 2020 de la CNMC. El 30 de julio de 2025, la CNMC aplicó en el expediente *Eólica de Alfoz* por primera vez la Comunicación 1/2023 y determinó el alcance y la duración de la prohibición de contratar.

La CNMC, a diferencia de las autoridades de la competencia autonómicas, no había fijado el alcance y la duración de la prohibición de contratar hasta la publicación de la Comunicación 1/2023. La fijación del alcance y la duración de la prohibición de contratar por parte de una autoridad de competencia ha sido una cuestión controvertida resuelta recientemente por el Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo declaró, mediante su sentencia de 16 de diciembre de 2025, rec. 9091/2022, (confirmada posteriormente por sentencias de 26 de enero de 2026, rec. 20/2023; de 18 de febrero de 2026, rec, 2042/2023; de 25 de febrero de 2026, rec. 2564/2023; y de 5 de marzo de 2026, rec. 3715/2023), que las autoridades de competencia son competentes para determinar el alcance y la duración de

la prohibición de contratar como resultado de una infracción de la normativa de defensa de la competencia.

La Guía de 2026 afirma que el compromiso de cumplimiento normativo de las empresas habrá de adaptarse a su tamaño y tipología. Asimismo, la CNMC evaluará los programas de cumplimiento caso por caso, teniendo en cuenta los recursos disponibles de la empresa y su nivel de exposición a los riesgos derivados de una infracción de la normativa en materia de defensa de la competencia.

Así pues, la Guía de 2026 mantiene los mismos criterios de evaluación para determinar la eficacia de un programa de cumplimiento efectivo en materia de defensa de la competencia establecidos en la Guía de 2020, si bien introduce algunas modificaciones.

A continuación, explicamos brevemente cada uno de los criterios:

*a. Implicación de los órganos de administración y/o los principales directivos de la empresa*

La Guía de 2026 recoge como primer criterio para que un programa de cumplimiento sea eficaz que el órgano de administración y los principales directivos de la empresa deben incentivar y promover el respeto a la normativa de defensa de la competencia (*tone from the top*). La Guía entiende por principales directivos a aquellos que estén autorizados para tomar decisiones en nombre de la empresa o tengan facultades de control y organización dentro de la misma, por ejemplo, los representantes legales de la empresa, los administradores de hecho y derecho o aquellos que sean miembros del comité de dirección.

La cultura de cumplimiento de la empresa se pone de manifiesto si la empresa recompensa el cumplimiento del programa y penaliza los incumplimientos. En cambio, la incentivación de conductas de riesgo por parte de la empresa reduce la eficacia del programa de cumplimiento.

La CNMC recomienda en su Guía que, para cumplir con este criterio, los principales directivos de la empresa realicen una declaración clara, firme y pública manifestando que el cumplimiento de la legislación en materia de defensa de la competencia es esencial dentro de la cultura de la empresa. La Guía de 2026 incluye como novedad la posibilidad de aportar otros elementos que constaten la implicación efectiva de los directivos en la promoción de la cultura de cumplimiento de la empresa.

*b. Formación eficaz*

La Guía de 2026 reconoce que la formación de los empleados es un elemento clave de los programas de cumplimiento y ésta debe adaptarse a las responsabilidades y tareas desempeñadas por cada empleado, así como a su nivel de exposición. La Guía también dispone que la formación debe ser accesible, adaptable, medible y verificable. Asimismo, precisa que las empresas deberían organizar sesiones *ad hoc* en el caso de que se produzca un cambio de las circunstancias. La Guía de 2026 asimismo recuerda que una formación estándar y uniforme sobre las nociones básicas del Derecho de la competencia no es suficiente para que sea considerada eficaz a efectos de valorar este criterio.

La mayor novedad en este criterio es que la CNMC podrá valorar de manera positiva que las empresas impartan sesiones de formación a sus principales socios comerciales (por ejemplo, los distribuidores o proveedores relevantes), la inclusión en los contratos de una obligación de suscribir el código ético de la compañía o la selección de los colaboradores cercanos con arreglo a criterios de cumplimiento normativa de la legislación de defensa de la competencia. Otro factor a tener en cuenta de forma positiva es la posibilidad e impartir sesiones específicas a aquellos empleados que hubiesen infringido la normativa de defensa de la competencia, con independencia de la eventual aplicación del sistema disciplinario.

c. *Existencia de un sistema interno de información*

La Guía de 2026 establece que la existencia un canal interno de información facilita la identificación de conductas contrarias a la normativa de defensa de la competencia, ya que cualquier empleado con formación adecuada en la materia sería capaz de detectarlas y transmitirlas al responsable de dicho canal. La Guía de 2026 también considera que se trata de una medida disuasoria ante la facilidad de detectar la infracción y comunicárselo al responsable del canal de denuncias. Este canal debe permitir mantener el anonimato del informante para reducir el riesgo de represalias.

La Guía de 2026 introduce como novedad que el canal interno de información será evaluado por la CNMC con arreglo a los criterios fijados por la Autoridad Independiente de Protección del Informante. Este canal ha de incluir expresamente las potenciales infracciones de la normativa de defensa de la competencia. Asimismo, señala que la CNMC valorará positivamente que la empresa informe de la existencia de canales externos para poner en conocimiento de la autoridad potenciales infracciones de normativa de defensa de la competencia, como el Sistema de Informantes de Competencia Anónimos de la CNMC.

d. *Independencia y autonomía del responsable de diseño y control de las políticas de cumplimiento normativo*

La Guía de 2026 establece que el responsable de cumplimiento debe tener plenas garantías para poder desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma. En este sentido, la Guía prevé, por un lado, que el responsable de cumplimiento reportará a los principales directivos de la empresa todo lo relacionado con el programa de cumplimiento y, por otro lado, será totalmente independiente a la hora de prestar asesoramiento a la empresa en el marco de sus funciones. Asimismo, el responsable de cumplimiento ha de tener a su disposición todos los recursos humanos y financieros necesarios acordes al tamaño y a las características de la empresa en la que preste sus servicios.

En este criterio, la principal novedad introducida por la Guía de 2026 es que la asunción del rol de responsable de cumplimiento por parte de la asesoría jurídica no implica *per se* una falta de autonomía e independencia. La evaluación de la autonomía e independencia se realizará caso por caso, teniendo en cuenta, por ejemplo, la existencia de una línea de reporte directo y la gestión de los potenciales conflictos de interés.

Otra novedad incluida por la Guía de 2026 es que permite a las empresas poder externalizar las funciones del responsable de cumplimiento. Esta externalización de las funciones del responsable de cumplimiento no exime de la necesidad de identificar claramente a quien asume la responsabilidad interna de dicha posición frente al órgano de administración. El responsable de cumplimiento externo, al igual que sucede con el interno, debe tener acceso efectivo a la información relevante de la empresa.

e. *Identificación de riesgos y diseño de protocolos o mecanismos de control*

La Guía de 2026 indica que cada programa de cumplimiento ha de contener un mapa de riesgos que ha de señalar: (i) las áreas de negocio y los empleados de la empresa con mayor exposición a cometer una infracción del Derecho de la competencia; (ii) la probabilidad de que ésta se concrete y; (iii) el impacto que tendría en la empresa y en su personal.

La Guía de 2026 introduce de manera expresa que el mapa de riesgos debe concebirse como un documento operativo y dinámico, adaptado a la actividad, estructura, posición en el mercado y contexto operativo concreto de la empresa. Asimismo, señala que el alcance y el grado de detalle del mapa de riesgos dependerá del tamaño, la complejidad y el perfil de riesgo de la empresa.

La Guía de 2026, afirma que, además del mapa de riesgos, es necesario implementar una matriz de controles. Esto supone el diseño de protocolos de actuación que reduzcan la materialización del riesgo en el proceso de toma de decisiones.

La Guía dispone que la matriz de controles y el mapa de riesgos deben actualizarse regularmente, en particular cuando se efectúen cambios relevantes en la empresa ante la posibilidad de que surjan nuevos riesgos de incumplimiento. Un elemento a incluir que será valorado positivamente es la identificación de riesgos de infracción de la normativa de defensa de la competencia como resultado del uso de algoritmos o el intercambio de comercial sensible a través de plataformas.

La Guía de 2026 establece que la elaboración del mapa de riesgos y la matriz de controles no es el objetivo último, sino que lo relevante es si son efectivos para prevenir, detectar y reconducir los riesgos en los que incurre la empresa.

f. *Diseño del procedimiento interno para la gestión de informaciones y la gestión de detección de infracciones*

La Guía de 2026 establece que los programas de cumplimiento de las empresas han de permitir a sus empleados realizar consultas sobre prácticas cuya licitud sea dudosa. Además, debe tener un canal interno que posibilite a los empleados informar de las sospechas o la constatación de infracciones.

La Guía de 2026 señala que el programa de cumplimiento debe tener un procedimiento claro y conocido para gestionar cualquier sospecha o denuncia de infracción, ya venga de fuentes internas, externas o de sus propios controles. Además, precisa que este procedimiento podrá ser único para cualquier tipo de información, si bien podrá contener especificidades por razón de la materia para las cuestiones relacionadas con el Derecho de la competencia. Este procedimiento ha de comunicarse internamente y ha de garantizar la gestión homogénea, trazable y proporcionada de las informaciones recibidas.

Por último, este procedimiento también debe garantizar la protección de los informantes respecto de posibles represalias.

*g. Diseño de un sistema disciplinario transparente y eficaz*

La Guía de 2026 prevé que, para que un programa de cumplimiento pueda ser considerado eficaz, es necesario incluir tanto medidas disciplinarias aplicables en caso de incumplimientos (por ejemplo, el despido disciplinario, limitar las posibilidades de promoción o una reducción de ingresos), como incentivos destinados a premiar el cumplimiento o la colaboración en el marco del programa con arreglo a la normativa laboral. En el caso de los directivos, la Guía de 2026 añade como novedad que la CNMC podría valorar positivamente incluir cláusulas rescisorias en los contratos de alta dirección por infracción de la normativa de defensa de la competencia.

## Las consecuencias de la presentación de un programa de cumplimiento normativo efectivo

La Guía de 2026, al igual que la de 2020, recuerda que la mera implementación de un programa de cumplimiento no conlleva *per se* beneficiarse de una reducción y/o eludir la prohibición de contratar.

La principal novedad introducida en la Guía de 2026 es que, a diferencia de la Guía de 2020, la CNMC establece distintos requisitos para la valoración de los programas de cumplimiento en función de que se pretenda obtener una reducción de la multa o eludir la prohibición de contratar.

Para beneficiarse de una atenuante en el cálculo de la multa, la empresa investigada debe poner fin a la infracción objeto de investigación y sus efectos (artículo 64.3.a) LDC) y/o colaborar de manera activa y efectiva con la CNMC en la instrucción del expediente. La CNMC advierte que, para considerar que un programa de cumplimiento es efectivo con arreglo a la Guía de 2026, es necesario cumplir estrictos requisitos para evitar el uso cosmético de los programas de cumplimiento. Por ello, la empresa debe acreditar que las medidas adoptadas para finalizar la infracción objeto de investigación están relacionadas con la existencia y el funcionamiento del programa de cumplimiento. Por tanto, la consideración de la existencia de un programa de cumplimiento como atenuante de la multa operará cuando exista una conexión material suficiente entre el citado programa y la actitud activa y colaboradora por parte de la empresa en relación con la conducta investigada en el expediente específico.

Para poder obtener la exención o el levantamiento de la prohibición de contratar, no se exige una colaboración activa y efectiva en el expediente concreto objeto de investigación. La CNMC valorará la idoneidad del programa de cumplimiento para prevenir, detectar y reaccionar frente a infracciones futuras. Asimismo, la Guía de 2026 precisa que la presentación de certificaciones específicas no conlleva por sí sola la aceptación automática de la efectividad del programa de cumplimiento, sino que debe examinarse su efectividad en cada caso concreto.

La Guía de 2026 recomienda a las empresas presentar el programa de cumplimiento en la fase inicial de la instrucción del expediente. Para la aplicación de la atenuante es condición necesaria que el programa de cumplimiento se presente al inicio de la fase de instrucción. Si no se hace así, con carácter general se perderá ese beneficio. A efectos de la prohibición de contratar esta presentación temprana permitirá evaluar el programa de cumplimiento con mayor detalle e incluir la valoración de la Dirección de Competencia en la propuesta de resolución. Así el Consejo podrá pronunciarse en la resolución final sobre la posible exención de la prohibición de contratar. Si la empresa retrasa su presentación, correrá el riesgo de que la CNMC se pronuncie sobre el programa de cumplimiento a efectos de la prohibición de contratar no en la resolución sino en una fase posterior, por lo que la evaluación solo serviría, en su caso, para levantar la prohibición de contratar que se hubiera impuesto.

## Conclusión

Los programas de cumplimiento presentados con el fin de beneficiarse de una reducción de la multa o de obtener una exención o del levantamiento de la prohibición de contratar deben demostrar su efectividad real mediante la adopción de las medidas suficientes para evitar la comisión de futuras infracciones en materia de defensa de la competencia, ya que tienen como finalidad restaurar la confianza de la Administración en la empresa investigada. La Guía de 2026 precisa los criterios tenidos en cuenta por la CNMC para valorar si un programa de cumplimiento normativo en materia de defensa de la competencia es efectivo. Este ejercicio realizado por la CNMC en la Guía de 2026 pretende incrementar la seguridad jurídica de las empresas a la hora de implementar sus programas de cumplimiento.

La actualización en 2026 de la Guía de 2020 pone de manifiesto la importancia otorgada por parte de la CNMC a los programas de cumplimiento normativo en materia de defensa de la competencia. Esta relevancia ha quedado reforzada por la confirmación por parte del Tribunal Supremo de que las autoridades de competencia son competentes para determinar el ámbito y la duración de la prohibición de contratar.

La Guía de 2026 establece claramente la implementación de un programa de cumplimiento efectivo en materia de defensa de la competencia permite a la empresa en cuestión (i) beneficiarse de una atenuante a la hora de calcular la multa, y (ii) obtener la exención o el levantamiento de la prohibición de contratar.

Para obtener una reducción en el importe de la multa por la implantación de un programa de cumplimiento efectivo en materia de defensa de la competencia, es necesario que la empresa colabore de manera activa y específica con la CNMC en el esclarecimiento de la conducta investigada y/o ponga fin a la infracción, teniendo que estar estas actuaciones relacionadas con el programa de cumplimiento.

Según la Guía de 2026, y a diferencia de lo que establecía la Guía de 2020, para conseguir el beneficio de la exención o el levantamiento de la prohibición de contratar, no es necesario que la empresa colabore en la investigación. Solo es preciso que la empresa

demuestre la idoneidad de su programa de cumplimiento para prevenir, detectar y reaccionar frente a riesgos de futuras infracciones del Derecho de la competencia.

En ambos casos es siempre recomendable presentar el programa de cumplimiento en la fase inicial de la instrucción del expediente para que la CNMC lo tenga en cuenta a la hora de dictar, en su caso, la resolución sancionadora.

**Alfonso Rincón - Socio**
arincon@mlab-abogados.com

**Borja Chastang – Asociado Sénior**
bchastang@mlab-abogados.com