

Cinco años de la Guía de Compliance de la CNMC

Aspectos prácticos de la aplicación de la Guía de Compliance de la CNMC desde su publicación.

España | Legal Flash | Junio 2025

ASPECTOS CLAVE

- La Guía de Compliance de la CNMC se ha consolidado como el principal estándar para evaluar la eficacia de los programas de cumplimiento normativo en materia de competencia.
- Un programa de cumplimiento normativo efectivo en materia de competencia puede modular la responsabilidad de las empresas en caso de infracción, señaladamente, respecto de las multas o la imposición de la prohibición de contratar con la Administración.
- La aplicación de la Guía de Compliance por la CNMC y las autoridades autonómicas de competencia pone de manifiesto un alto nivel de exigencia de los programas de cumplimiento normativo en materia de competencia para acceder a tales beneficios.
- La inversión en el diseño, la implementación y la actualización de un programa de *compliance* efectivo en materia de competencia resulta cada vez más importante para las organizaciones activas en España.





El 10 de junio de 2020, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“**CNMC**”) publicó su “**Guía sobre los programas de cumplimiento en relación con las normas de defensa de la competencia**” (en adelante, la “**Guía de Compliance**”). Repasamos los aspectos más destacados de la Guía y de su aplicación práctica en los cinco años transcurridos desde su publicación.

La Guía de Compliance

La publicación de la Guía de Compliance supuso una importante novedad en el panorama jurídico y de cumplimiento ya que (i) introdujo formalmente, por primera vez en España, un conjunto de criterios concretos para valorar la eficacia de un programa de *compliance* en el ámbito del derecho de la competencia, y (ii) estableció las consecuencias jurídicas de disponer o de implantar un programa de *compliance* eficaz en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Criterios de valoración

La Guía de Compliance recoge un conjunto de pautas de actuación y de medidas que, si se implantan de manera efectiva en una empresa, ayudan a generar una sólida cultura de cumplimiento y contribuyen a la prevención y detección temprana de infracciones que comprometan la defensa de la competencia. Concretamente, la Guía identifica los siguientes indicadores para medir la eficacia de un programa de cumplimiento normativo:

- la implicación y el compromiso de la alta dirección de la empresa (“*tone from the top*”);
- una formación del personal en materia de competencia que resulte adecuada y adaptada a la realidad de la organización, no meramente general o estándar;
- la existencia de canales de denuncia que permitan informar sobre actuaciones irregulares y procuren la protección del denunciante;
- la independencia y autonomía del órgano responsable de la política de cumplimiento;
- el desarrollo de un mapa de riesgos que facilite su identificación y gestión;
- el diseño e implementación de procedimientos internos para gestionar las denuncias y, en su caso, las infracciones que se identifiquen; y
- un sistema disciplinario creíble y de aplicación efectiva.

Beneficios de un programa de *compliance* eficaz

La implantación de un programa de *compliance* efectivo fortalece la cultura interna de cumplimiento, reduce el riesgo de conductas restrictivas (particularmente de cárteles) y favorece una detección y reacción rápida ante potenciales infracciones.

Además de lo anterior, la Guía de Compliance establece la posibilidad de modular la responsabilidad administrativa que de otro modo correspondería ante una infracción (la exoneración y/o reducción de la multa) y, muy especialmente, de la prohibición de contratar con la Administración.

En este punto, es preciso traer a colación la **Comunicación 1/2023** de la CNMC sobre la prohibición de contratar, que, en línea con lo indicado, destaca la relevancia de un programa de *compliance* efectivo a la hora de determinar el alcance y la duración de dicha prohibición. Esa misma Comunicación subraya que el órgano sancionador puede valorar la eficacia del programa de cumplimiento, tanto si existía antes de la infracción (*ex ante*) como si se ha introducido o modificado tras ella (*ex post*), con el fin de modular la prohibición de contratar.



Cinco años de la aplicación de la Guía de Compliance

Autoridades de defensa de la competencia

La CNMC ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre los efectos de los programas de *compliance* en el marco de procedimientos sancionadores antes de la publicación de la Guía de Compliance, considerando, en la mayoría de esos casos que los programas no reunían los elementos necesarios para atenuar la responsabilidad de las empresas.

Desde la publicación de la Guía de Compliance, la CNMC y las autoridades autonómicas de competencia han examinado un número creciente de programas de *compliance*. La tendencia observable es que las empresas cada vez presentan con mayor frecuencia planes de cumplimiento para, de un lado, acreditar la voluntad real de cooperar y, de otro, atenuar la sanción o solicitar la no imposición (o el levantamiento) de prohibiciones de contratar. En otros casos, son las propias autoridades las que deciden imponer a la empresa la obligación de dotarse de un programa de cumplimiento para evitar incurrir en nuevas infracciones en el futuro.

Un ejemplo notable de los beneficios de disponer de un programa de *compliance* efectivo lo encontramos en el expediente [S/DC/0627/18 Consultoras](#), en el que la CNMC aplicó una reducción del 10% en la multa y excluyó de la prohibición de contratar a una de las empresas investigadas en atención a su programa de cumplimiento normativo y a la adopción de medidas específicas en el marco de la investigación.

Sin embargo, la práctica ha evidenciado la dificultad en el diseño o la implementación de ciertos aspectos de los programas de *compliance*. De hecho, en varios casos, la CNMC y las autoridades autonómicas han concluido que no procedía aplicar los beneficios antes indicados en la medida en que los programas aportados carecían de algunos elementos clave, tales como la puesta en marcha de mecanismos que permitan una detección real de riesgos (a través de un mapa de riesgos específico), la formación demostrable del personal (con medición de la efectividad), la existencia de procedimientos de investigaciones internas robustos, o la adopción de un sistema disciplinario efectivo.

No obstante, cabe la posibilidad de que las empresas refuercen su programa de cumplimiento tras una primera valoración. Así, por ejemplo, en el expediente [S/0008/21 Licitaciones Material Militar](#), la CNMC valoró positivamente los programas de *compliance* de dos de las empresas investigadas, pero concluyó que la implementación no era completa en un primer momento e instó a las empresas a seguir desarrollándolo conforme a la Guía de Compliance. Posteriormente, respecto de una de ellas, la CNMC emitió un informe favorable al comprobar que había incorporado las mejoras necesarias y considerar que el programa cumplía con los criterios de la Guía de Compliance.

Una situación muy similar se planteó en el expediente [S/04/2023 Transporte escolar Málaga](#) ante la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

Estos ejemplos ponen de manifiesto la relevancia de invertir en la mejora continua de los programas de *compliance*, y con ello acceder a la modulación de las consecuencias jurídicas y económicas de una infracción.

Tribunales nacionales y de la UE

Desde la publicación de la Guía de Compliance, los tribunales también han tenido ocasión de referirse y analizar el impacto y las consecuencias de los programas de *compliance* sobre la responsabilidad por infracciones de la normativa de competencia.

Es especialmente relevante la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (“**TGUE**”) de 2 de octubre de 2024 (asunto T-126/23, [VC/EU-OSHA](#)), que refrenda el alto estándar de exigencia que se aplica en la validación de los programas de cumplimiento. En línea con lo que había indicado previamente también el Tribunal de Justicia (asunto C-501/11 [Schindler Holding](#)), el TGUE subraya que



no basta con presentar modelos o manuales de buena conducta; es necesario demostrar, con documentación concreta, la efectiva implantación de esas medidas en el seno de la organización. Por ejemplo, el TGUE incide en la relevancia de la formación continua, las investigaciones internas y la acreditación de resultados reales para que el programa no se perciba como meramente simbólico.

La experiencia de los tribunales españoles en esta materia es escasa. El pronunciamiento de mayor interés en este sentido es la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (“TSJC”), de 11 de diciembre de 2024, que confirmó una resolución de la Autoritat Catalana de la Competència (“ACCO”), en la que había considerado insuficiente el programa de *compliance* presentado por una de las empresas investigadas.

Relación con otras normas y estándares de *compliance*

La Guía de Compliance no es una iniciativa o un esfuerzo aislado, sino que debe verse en un contexto más global en el que se complementa con otros instrumentos y estándares relativos al *compliance* en materia de defensa de la competencia.

En el ámbito nacional, además de la Guía de Compliance de la CNMC, otras autoridades autonómicas también han emitido documentos similares, como la [guía de la Autoridad Vasca de la Competencia](#) (que, de hecho, es anterior a la Guía de Compliance) o los [criterios de la Comisión Gallega de la Competencia](#) sobre las solicitudes para la revisión de las prohibiciones de contratar impuestas en sus resoluciones, adoptados en 2024.

Por su parte, la [Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado](#), de junio de 2021 en relación con el artículo 72.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (“LCSP”), desarrolla la posibilidad de no aplicar (o levantar) la prohibición de contratar cuando la empresa haya implantado medidas técnicas, organizativas y de personal suficientemente rigurosas para evitar futuras infracciones. Este documento subraya, de nuevo, la necesidad de demostrar la aplicación efectiva del programa y no solo su diseño.

Por otra parte, es necesario mencionar la norma [UNE 19603:2023](#), “Sistemas de gestión de *compliance* en materia de libre competencia”, que establece un estándar certificable de sistemas de gestión de *compliance* específico en este ámbito. Esta norma UNE recoge de forma pormenorizada los requisitos para la planificación, implantación, mantenimiento y mejora continua de un programa de cumplimiento adaptado a la realidad de cada organización. Además, coincide con la Guía de Compliance en aspectos clave como la implicación de la alta dirección, la dotación de recursos y la supervisión periódica de la eficacia del programa.

En el plano internacional, la Cámara de Comercio Internacional publicó en octubre de 2024 la segunda edición del [Antitrust Compliance Toolkit](#), en el que aporta directrices prácticas de gran interés, en tanto que enumera herramientas y metodologías específicas para evaluar riesgos y establecer políticas.

Conclusiones

Tras cinco años de aplicación de la Guía de Compliance, se ha afianzado la relevancia de contar con programas de cumplimiento efectivos como herramienta para prevenir o detectar infracciones de competencia y, en su caso, atenuar consecuencias legales y económicas, y muy especialmente, la prohibición de contratar.

Los criterios, estándares y guías de diversos organismos públicos y otras entidades, su aplicación concreta en el marco de procedimientos sancionadores y su posterior revisión —y validación— por parte de los tribunales confirman un enfoque exigente en cuanto al realismo, la consistencia y credibilidad de los programas de cumplimiento en esta materia.

En este sentido, la experiencia acumulada pone de manifiesto, de forma clara, que no basta con un programa formal o estético, sino que se requieren evidencias y resultados concretos respecto de, entre otros, la adecuada formación del personal, la existencia de procedimientos de denuncia



accesibles, las oportunas investigaciones internas con un catálogo de consecuencias que lo hagan efectivo y creíble, y la actualización continua del programa.

Igualmente, tampoco se entienden como válidas las soluciones que resulten excesivamente generales, sino que cada empresa debe diseñar, implementar y reforzar su programa en atención a sus riesgos y necesidades particulares.

En definitiva, las autoridades de competencia han puesto de manifiesto su sólida voluntad de abogar por una mayor y más extensa cultura de competencia más allá de su actividad sancionadora. La Guía de Compliance es una buena muestra de ello, y cabe presumir que su actividad en este ámbito continúe con igual o mayor énfasis en los próximos años.

Los beneficios asociados a programas de *compliance* efectivos y específicos en materia de competencia hacen recomendable su adopción y revisión periódica, para lo cual, a la vista del estándar exigido por autoridades y tribunales, se aconseja un análisis específico y unas medidas concretas y adaptadas a la realidad de cada organización. En el siguiente [enlace](#) podrás conocer más acerca de las ventajas de la adopción de un programa de *compliance* eficaz en materia de competencia, así como sus elementos fundamentales.



Para obtener información adicional sobre el contenido de este documento puede enviar un mensaje a nuestro equipo del **Área de Conocimiento e Innovación** o dirigirse a su contacto habitual en Cuatrecasas.

©2025 CUATRECASAS

Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de información jurídica elaborado por Cuatrecasas. La información o comentarios que se incluyen en el mismo no constituyen asesoramiento jurídico alguno.

Los derechos de propiedad intelectual sobre este documento son titularidad de Cuatrecasas. Queda prohibida la reproducción en cualquier medio, la distribución, la cesión y cualquier otro tipo de utilización de este documento, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, sin la previa autorización de Cuatrecasas.

