

Las nuevas indicaciones de la CNMC sobre la determinación de las sanciones

El 26 de marzo de 2026, la CNMC publicó sus [indicaciones sobre la determinación de las sanciones derivadas de las infracciones del Derecho de la competencia](#), que sustituyen a las [indicaciones provisionales publicadas en octubre de 2018](#) (las “**Indicaciones de 2026**”).

Estas últimas indicaciones fueron una reacción a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 [[ECLI:ES:TS:2015:112](#)], que anuló la metodología sancionadora que aplicaba la autoridad de competencia. Las Indicaciones de 2026 actualizan y matizan la metodología recogida en el texto de 2018, incorporan ejemplos ilustrativos sobre la valoración de los criterios del artículo 64.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), y, como novedad, regulan por primera vez de manera expresa la metodología aplicable a las sanciones impuestas a directivos.

Su ámbito de aplicación se circunscribe a las infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, así como de los artículos 101 y 102 del TFUE, lo que excluye otras infracciones, entre ellas la falta de notificación de una operación de concentración (*gun jumping*) y la obstrucción del trabajo investigador del personal de la CNMC.

I. Eliminación de la diferencia entre tipo general e individualizado

La estructura básica de la metodología sancionadora se mantiene y se articula en torno a dos fases. En la primera fase, se determina un tipo sancionador, expresado como porcentaje dentro del intervalo previsto en el artículo 63.1 de la LDC según la gravedad de la infracción, que se aplicará sobre el volumen de negocios total mundial de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior (“**VNT**”).

El punto de partida es un tipo inicial en función de la naturaleza de la conducta, más elevado para las restricciones más graves, acuerdos de fijación de precios y reparto de mercados, que se incrementa progresivamente en función de los criterios del artículo 64.1 de la LDC.

Las Indicaciones de 2026 detallan, con mayor precisión que en 2018, cómo ha de valorarse cada uno de estos criterios. Así, por lo que respecta a las características del mercado afectado, se identifican cinco supuestos que justifican un incremento del tipo inicial: (i) que se trate de licitaciones públicas; (ii) que el mercado afecte a un número elevado de empresas o consumidores; (iii) que sea un mercado intermedio con efectos

en cascada; (iv) que tenga una importancia relevante para la economía en su conjunto; y (v) que afecte a sectores con consumidores vulnerables.

En materia de cuota de mercado, las Indicaciones de 2026 distinguen entre las infracciones del artículo 1 de la LDC, donde se valora la cuota conjunta de todas las infractoras, y las infracciones de los artículos 2 y 3, donde se atiende a la cuota individual de cada empresa sancionada.

Respecto al alcance geográfico, se penalizan más las infracciones nacionales con efectos intracomunitarios, en línea con el considerando 47 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (la “**Directiva ECN+**”).

En cuanto a la duración, las Indicaciones de 2026 introducen un matiz relevante en los supuestos de colusión: además de la duración de la participación individual de cada empresa en la conducta, podrá tomarse en consideración la duración global del acuerdo como elemento que aconseje elevar el tipo para todas las empresas.

Desaparece en esta fase la distinción entre tipo general e individualizado, que hasta entonces diferenciaba entre un tipo general y un ajuste porcentual individual. Su supresión tiene un alcance práctico limitado, ya que ambos componentes nunca aparecían desglosados en la resolución de la autoridad de competencia, sino únicamente su suma. Sin embargo, puede leerse como una respuesta estratégica de la CNMC frente a una de las alegaciones más recurrentes en los procedimientos sancionadores: la vulneración del principio de igualdad por parte de empresas con una participación menos intensa que el resto de los infractores, pero que resultaban sancionados con un tipo similar.

Al unificar formalmente el tipo, la CNMC dificulta ese tipo de comparaciones, aunque no elimina, ni podría hacerlo, la obligación de ponderar individualmente las circunstancias de cada infractor conforme al artículo 64.1 de la LDC.

II. La introducción de la disuasión en la comprobación de proporcionalidad

La modificación más sustancial que introducen las Indicaciones de 2026 reside en la reformulación de la fase de comprobación de proporcionalidad, que pasa a denominarse comprobación de proporcionalidad y disuasión. Se trata realmente de un cambio de gran relevancia práctica. La comprobación de proporcionalidad, y ahora de disuasión, constituye un mecanismo final de ajuste de la multa. El funcionamiento de esta fase se articula en tres pasos sucesivos:

- En primer lugar, se calcula un valor de referencia partiendo de la facturación de cada empresa en el mercado afectado durante el período de la infracción (“VNMA”). Sobre esa cifra se aplica un porcentaje determinado en función del margen bruto de explotación de la empresa, o, cuando este no sea representativo, del margen bruto del sector.
- En segundo lugar, la cifra resultante se multiplica por un factor de entre 1 y 6, que se fija en función de la gravedad y complejidad de la infracción y del tamaño y capacidad de pago de la infractora, con el fin de asegurar el carácter disuasorio de la sanción.
- En tercer lugar, ese valor de referencia se compara con la multa en euros derivada del tipo sancionador: si la multa pecuniaria resulta superior al valor de referencia, se considera desproporcionada y se reduce; si resulta inferior, se entiende insuficientemente disuasoria y se eleva.

Al añadir a la comprobación de proporcionalidad un aspecto relativo al carácter disuasorio de la multa, la CNMC se otorga la potestad de, además de poder reducir la multa después de la aplicación del tipo sancionador al VNT, poder alzarla con el fin de garantizar su carácter disuasorio.

Esta evolución supone un acercamiento explícito a la práctica de la Comisión Europea y a los postulados de la Directiva ECN+, toda vez que la práctica de la CNMC se había alejado de la de la Comisión tras la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015. La habilitación para incrementar la multa en esta fase final no es una novedad en el Derecho europeo de la competencia, pero sí constituye un cambio de paradigma en la práctica española.

Las autoridades de competencia, incluida la CNMC, gozan de una discrecionalidad muy amplia en el cálculo del importe de la multa, según se desprende de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *AC-Treuhand* [[ECLI:EU:C:2015:717](#)]. Asimismo, no se les exige que desvelen el detalle aritmético de la determinación de las sanciones impuestas, sino que cumplen con las exigencias de motivación al mencionar y aplicar al caso concreto los criterios usados para fijar el tipo sancionador sin tener que explicar cómo ponderan cada uno de ellos.

Esta misma discrecionalidad se manifiesta en la comprobación de proporcionalidad. De hecho, es de las fases más opacas de este procedimiento. Cuando no se aplica ningún ajuste de proporcionalidad, se suele hacer una breve referencia a ello sin entrar en ningún detalle. En los casos en los que si se reduce la multa por ser desproporcionada

en su primer calculo, no se ofrece una explicación de cómo se calcula el beneficio ilícito, ni se motiva rigurosamente la aplicación de un factor de disuasión u otro.

Asimismo, la comprobación de proporcionalidad constituía el mayor exponente de la extensa discrecionalidad, ya que los sancionados no disponían de casi ningún elemento al que acogerse para cuestionar su aplicación.

A esta incertidumbre se añade ahora la de ver la multa ya no reducida por oscuros criterios, sino alzada. Además de este nuevo ajuste de disuasión, cabe resaltar que el umbral del factor de disuasión pasa de 1 a 4 a 1 a 6, lo que deja un margen más amplio para determinar un valor de referencia más elevado en los casos de infracciones más graves.

Cabe preguntarse cuál será la respuesta de los tribunales a la aplicación de esta metodología renovada, especialmente si la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo exigirán una motivación más desarrollada cuando la CNMC haga uso de esta nueva facultad al alza, o si, por el contrario, considerarán que se enmarca en ese amplio margen de discrecionalidad reconocido a las autoridades de competencia.

III. Las multas a directivos

La inclusión de una metodología específica para la imposición de sanciones a directivos es, sin duda, la mayor novedad de las Indicaciones de 2026. Hasta ahora, esta materia carecía de un tratamiento metodológico propio, lo que generaba incertidumbre para las empresas y para los propios directivos imputados.

Las Indicaciones de 2026 prevén la aplicación de algunos de los criterios del artículo 64 de la LDC adaptados a la conducta individual del directivo, con especial atención a la gravedad de su participación, las características concretas de su actuación, la duración de su implicación y, de forma relevante, el puesto y nivel jerárquico que ocupa en la organización. Este último criterio es especialmente significativo: la CNMC podrá graduar la sanción en función del grado de autoridad e influencia del directivo en la adopción o mantenimiento de la conducta infractora, lo que en la práctica puede traducirse en multas más elevadas para quienes tenían cargos de decisión directa.

Este nuevo apartado incorpora la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en esta materia, que ha sido referencia para la CNMC desde 2019 cuando se confirmó su práctica sancionadora respecto de directivos; nos referimos a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2019 [[ECLI:ES:TS:2019:952](#)].

IV. Conclusiones

Las Indicaciones de 2026 representan una evolución significativa en la metodología sancionadora de la CNMC. De un lado, amplían el alcance de la fase de comprobación de proporcionalidad, que pasa a incorporar el objetivo de disuasión y habilita así incrementos de la multa previamente calculada. Esa novedad refleja una aproximación a la práctica de la Comisión Europea y a la Directiva ECN+ aunque plantea interrogantes sobre la respuesta de los tribunales españoles ante el ejercicio de estas nuevas facultades. De otro, regulan por primera vez los criterios aplicables a las sanciones impuestas a directivos, sobre la base de la práctica reciente en la materia.

Cabe destacar que, en las Indicaciones de 2026, la CNMC recuerda en varias ocasiones que los criterios desarrollados no constituyen una lista exhaustiva, y que la propia metodología no tiene carácter absoluto, lo que le permite apartarse de ellos siempre que lo justifique. Esta reserva es reiterada tanto al referirse al tratamiento de los criterios del artículo 64.1 de la LDC como a las sanciones a directivos.

En consecuencia, las Indicaciones de 2026 cumplen una función relevante de orientación y transparencia sobre la actuación de la autoridad de competencia, pero su capacidad para reforzar la seguridad jurídica queda matizada por el amplio margen de discrecionalidad que la propia CNMC se reserva en su aplicación.

Las primeras resoluciones que apliquen esta metodología renovada, así como las primeras sentencias que las examinen, serán especialmente reveladoras. La clave estará en determinar si las Indicaciones de 2026 marcan un cambio de dirección de la práctica de la CNMC hacia una mayor transparencia, con un desarrollo más extenso del apartado relativo a la determinación de las sanciones, o si, al contrario, consolidarán mayor discrecionalidad por parte de la autoridad, especialmente a la hora de aplicar el ajuste de disuasión de la multa.