

02 DE SEPTIEMBRE DE 2026

ANÁLISIS: REAL DECRETO LEY DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE INTERÉS



CARIOTIPO

Lobby in Spanish

SINCE 1997

Análisis: Real Decreto Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés

Contexto

El Gobierno ha aprobado el **Real Decreto-ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés**. La iniciativa parte de un **Proyecto de Ley aprobado previamente por el Gobierno y remitido al Congreso**, cuya tramitación permanecía bloqueada a la espera de la publicación del informe de la Comisión de Hacienda y Función Pública desde septiembre de 2025.

Ante esta situación, el Ejecutivo ha optado por aprobarlo como Real Decreto-ley, lo que permite su **entrada en vigor inmediata**. No obstante, el Congreso de los Diputados deberá **convalidar o derogar** el Real Decreto-ley en un plazo máximo de 30 días. Si la Cámara Baja no lo convalidara, la norma quedaría derogada. Por otra parte, los grupos parlamentarios podrían solicitar su **tramitación como proyecto de ley** por el procedimiento de urgencia, lo que permitiría reabrir el texto a la presentación y negociación de nuevas enmiendas.

La elección del Real Decreto-ley debe interpretarse en el contexto de la **complicada aritmética parlamentaria** que afronta el Ejecutivo para avanzar en su agenda legislativa, así como la proximidad del final de legislatura. Se debe tener en cuenta que la Constitución reserva esta figura normativa para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que su utilización para aprobar una regulación que ya contaba con un proyecto de ley en tramitación constituye un procedimiento poco habitual y abre el debate sobre la idoneidad de la vía elegida.

Esta tramitación introduce también un cierto grado de **incertidumbre jurídica y parlamentaria**, ya que la continuidad de la norma depende de su convalidación por el Congreso. El hecho de que el proyecto de ley sobre la misma materia lleve paralizado desde hace aproximadamente más de un año refleja las dificultades existentes para alcanzar un acuerdo suficiente en torno a su contenido, por lo que la convalidación del Real Decreto-ley no puede darse por asegurada.

En relación con el texto aprobado por el Consejo de Ministros, una de las principales novedades de la norma es la creación de un **Registro estatal de grupos de interés**, cuya inscripción será obligatoria. La gestión del Registro corresponderá al **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)**, que ha informado de que próximamente habilitará el formulario electrónico para iniciar el procedimiento de inscripción. Sin embargo, pese a que el Real Decreto-ley ya se encuentra en vigor, por el momento **no se ha concretado una fecha** para que los grupos de interés puedan comenzar formalmente los trámites de inscripción.

[Acceso al portal de Registro de grupo de interés](#)

Debe tenerse en cuenta que el ámbito de aplicación de esta normativa se limita a la **Administración General del Estado**. La regulación de la actividad de los grupos de interés en relación con los parlamentarios corresponde, por su parte, a la **reforma del Reglamento del Congreso**, a la espera del dictamen del informe de la comisión desde el 16 de junio, además de las distintas normativas autonómicas que ya regulan la actividad de grupos de interés.

El Gobierno justifica la utilización la figura del Real Decreto-Ley por la necesidad de cumplir con diferentes **compromisos nacionales y europeos en materia de transparencia e integridad**, así como de aproximar el marco español a los estándares promovidos por la Unión Europea, la OCDE y el GRECO. La aprobación de la norma responde, además, al compromiso incluido en el V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029 para la creación de un registro de grupos de interés de la Administración General del Estado y al cumplimiento del hito 432 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La aprobación de esta regulación supone un avance hacia la **normalización y mayor transparencia de la actividad de los grupos de interés**, al establecer reglas orientadas a reforzar la integridad, la rendición de cuentas y la trazabilidad de las relaciones entre estos actores y los poderes públicos, aunque se haya impulsado de un modo poco habitual en el ámbito legislativo.

Calendario de hitos



*Fecha estimada

Puntos de interés de la norma

- 1** **Ámbito de aplicación.** Regula la actividad de influencia sobre la Administración General del Estado y su sector público institucional.
- 2** **Grupo de interés.** Incluye a personas físicas, jurídicas y agrupaciones que ejerzan influencia por cuenta propia o de terceros.
- 3** **Actividad de influencia.** Abarca comunicaciones directas e indirectas destinadas a incidir en decisiones, políticas públicas o proyectos normativos.
- 4** **Registro obligatorio.** Se crea un Registro estatal, público y gratuito, gestionado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. La inscripción será necesaria, con carácter general, para ejercer actividad de influencia.
- 5** **Transparencia.** Se harán públicas las reuniones, contactos, documentación y determinada información financiera y organizativa vinculada a la actividad de influencia.
- 6** **Obligaciones.** Los grupos deberán mantener actualizada su información, aportar datos veraces, cumplir normas de conducta y facilitar la documentación vinculada a sus actuaciones.
- 7** **Huella normativa.** Los procesos normativos deberán identificar las aportaciones realizadas por grupos de interés y su eventual incidencia en el texto.
- 8** **Experiencia pública previa.** Se refuerzan las obligaciones de transparencia sobre personas vinculadas a los grupos de interés que hayan trabajado anteriormente en el sector público.
- 9** **Régimen sancionador.** Se introducen infracciones leves, graves y muy graves, con apercibimientos, multas y posibles suspensiones o prohibiciones de inscripción.

Análisis comparativo del Proyecto de Ley y del Real Decreto-Ley

1. INSTRUMENTO JURÍDICO

Aspecto	Proyecto de Ley	Real Decreto-ley
Vía de tramitación	Procedimiento legislativo ordinario. Se encontraba en fase de enmiendas.	Norma con fuerza de ley aprobada directamente por el Gobierno.
Entrada en vigor	Preveía una vacatio legis de 20 días.	Entrada en vigor inmediata tras su publicación.
Efectos prácticos	Las obligaciones no eran exigibles hasta la entrada en vigor definitiva de la norma.	Las obligaciones previstas en el texto pasan a ser exigibles desde su entrada en vigor.
Control parlamentario	Tramitación y aprobación por las Cortes Generales.	Debe ser convalidado por el Congreso en un plazo máximo de 30 días.
Escenario posterior	Continuación de la tramitación parlamentaria ordinaria.	Si no se convalida, queda derogado. Si se convalida, los grupos parlamentarios pueden solicitar su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

El Gobierno justifica la utilización del Real Decreto-ley por la concurrencia de una situación de **extraordinaria y urgente necesidad**, apoyándose principalmente en dos argumentos:

- **Cumplimiento del Hito CID 432:** la entrada en vigor de la regulación está vinculada al cumplimiento de este hito y al correspondiente libramiento de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- **Relevancia material de la regulación:** el Ejecutivo fundamenta también la urgencia en la necesidad de contar con un marco normativo específico para regular la actividad de los grupos de interés.

2. AUTORIDAD COMPETENTE

El proyecto de Ley atribuía la gestión del Registro y el régimen sancionador a la Oficina de Conflictos de Intereses e incluía una reescritura completa del artículo 19 de la Ley 3/2015 para dotarla de autonomía e independencia funcional y una persona titular nombrada por seis años previa comparecencia en el Congreso.

El real decreto-ley abandona por completo esa reestructuración de la Oficina y traslada las funciones al **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**, que ya es una autoridad administrativa independiente. Para ello modifica su estatuto y crea una nueva Subdirección General de Transparencia e integridad de las actividades de los Grupos de Interés.

Consideración:

La atribución de la gestión, supervisión y potestad sancionadora al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno supone un cambio relevante respecto del proyecto de Ley anterior y responde en buena medida a la propuesta de contar con una autoridad dotada de mayor independencia institucional y capacidad de control. Sin embargo, no se incorpora una dotación presupuestaria específica y comprometida para garantizar el ejercicio de las nuevas competencias.

3. DELIMITACIÓN DE GRUPO DE INTERÉS Y ACTORES SUSCEPTIBLES DE INFLUENCIA

Cambios en la definición de grupo de interés:

- El Proyecto de Ley excluía de la condición de grupo de interés a los partidos políticos y a las organizaciones sindicales y empresariales cuando actuaran en el ejercicio de sus funciones constitucionales.
- El Real Decreto-ley elimina la referencia a las organizaciones sindicales y empresariales, por lo que dejan de figurar expresamente entre las exclusiones. Sin embargo, mantiene fuera de la consideración de grupo de interés a los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores regulados en la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos.

Ampliación de los actores susceptibles de recibir influencia:

- El Proyecto de Ley establecía una enumeración cerrada del personal susceptible de ser destinatario de actividades de influencia.
- El Real Decreto-ley amplía este ámbito y reorganiza el artículo 3 en tres apartados: incorpora una definición general más amplia; incluye expresamente al personal eventual y a los miembros de órganos consultivos y asesores; y establece que la relación de sujetos tiene carácter enunciativo y no limitativo.
- Además, sustituye a lo largo del texto la expresión “personal público” por “personal y/o cargo público” dentro de la Administración General del Estado.

Reconocimiento expreso de la influencia indirecta:

- El Real Decreto-ley amplía también el catálogo de actividades de influencia del artículo 4 mediante la incorporación de una nueva categoría.
- Se considera actividad de influencia el uso de terceros para transmitir los posicionamientos de un grupo de interés. La definición incluye expresamente supuestos como la financiación de asociaciones, think tanks u otras entidades cuando tenga como finalidad influir en el debate público o regulatorio.
- El Proyecto de Ley no recogía una previsión equivalente, por lo que el nuevo texto amplía el alcance de la regulación hacia las formas indirectas de influencia y el uso de estructuras interpuestas.

Consideración:

El texto final avanza hacia una definición más amplia de la actividad de influencia y amplía el catálogo de sujetos susceptibles de recibirla. Sin embargo, la norma continúa estableciendo excepciones en función de la naturaleza del actor, por lo que no se incorpora plenamente la propuesta de articular la regulación exclusivamente en torno a la actividad de influencia. Asimismo, incorpora una clasificación de las personas que ejercen actividades de influencia, aunque no desarrolla con suficiente claridad los criterios de dicha categorización. Por otro lado, aunque el texto emplea los conceptos de “grupo de interés” y “actividad de influencia”, podría resultar conveniente incorporar de forma más explícita el término “lobby”, ampliamente utilizado en el ámbito público y profesional para identificar este tipo de actividad.

Además, resultaría favorable considerar a los partidos políticos como sujetos receptores de actividad de influencia y desarrollar mecanismos de transparencia específicos sobre estas relaciones. Los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores quedan expresamente excluidos de la condición de grupo de interés, mientras que sus cargos orgánicos tampoco se incorporan como sujetos receptores por su condición partidista.

Respecto a la actividad de influencia, el Real Decreto-ley distingue entre comunicación directa, realizada por el propio grupo de interés o mediante representante, y comunicación indirecta, articulada a través de personas intermediarias. No obstante, la redacción puede suscitar dudas interpretativas sobre el alcance concreto de ambas categorías y, especialmente, sobre la diferencia práctica entre las figuras de representante e intermediario.

4. REGISTRO DE GRUPOS DE INTERÉS

El real decreto-ley refuerza el Registro en varios frentes respecto del proyecto de Ley. La actualización de la información pasa de una **periodicidad anual a un mínimo de cada quince días hábiles**, con obligación de mostrar de forma visible la **fecha y hora de la última actualización**. El portal debe incluir un buscador capaz de filtrar por categorías, sanciones firmes, suspensiones, ámbito geográfico, número de personas y datos financieros, todo ello en formatos abiertos y reutilizables.

El contenido mínimo del Registro se amplía con tres elementos nuevos:

- La relación de personas del grupo que hayan desempeñado puestos o cargos públicos en los últimos cinco años.
- La especificación de la norma o normas sobre las que se intenta influir.
- La incorporación obligatoria de las actas o minutas de las reuniones, con fecha, lugar, participantes, resumen de los temas y documentos intercambiados.

Finalmente, el informe anual del **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** deberá publicarse en el primer semestre del año y remitirse al Congreso de los Diputados.

Consideración:

Aunque se refuerza la actualización del portal, no se configura un registro único para todo el país, ni se establece una homogeneización obligatoria de los requisitos existentes en las diferentes administraciones, cuestiones que habían sido señaladas como deseables. Además, la norma reconoce derechos específicos a los grupos inscritos, como identificarse como grupo de interés registrado, acceder al personal público o hacer constar sus aportaciones en determinados procedimientos. No obstante, no se incorporan incentivos adicionales vinculados a la inscripción, como pudiera ser una participación diferenciada en determinados espacios o grupos de trabajo como sucede en el ámbito europeo.

En relación con la información que deberá incorporarse al Registro, el Real Decreto-ley establece la obligación de aportar las actas de las reuniones mantenidas, pero no concreta quién será el responsable de su elaboración, validación o remisión. Esta falta de precisión puede generar dudas prácticas sobre el cumplimiento de esta obligación.

5. NUEVA OBLIGACIÓN DE TRANSPARENCIA SOBRE PUERTAS GIRATORIAS

Las entidades que desarrollen actividad de influencia de forma profesional deberán publicar y mantener actualizado, en su web corporativa, **un listado nominativo de las personas que colaboran con el grupo** y que en los **últimos cinco años hayan ocupado puestos como alto cargo, personal directivo público o resto de personal empleado público** en la Administración General del Estado o su sector público. El listado debe indicar nombre completo, cargo, departamento y fechas de toma de posesión y de cese. Esa información debe incorporarse también al perfil del Registro y comunicarse semestralmente al Consejo.

El proyecto de Ley solo exigía declarar en la solicitud de inscripción si las personas habían trabajado para la Administración en los dos años previos. El real decreto-ley mantiene esa declaración de los dos años en el artículo 7.2 y añade, además, **este listado continuo de cinco años publicado en la web propia**.

Consideración:

La norma refuerza de forma considerable la transparencia sobre las denominadas puertas giratorias desde el sector público hacia la actividad de influencia. Sin embargo, mantiene un enfoque unidireccional: no establece un periodo de enfriamiento equivalente para aquellas personas que hayan ejercido profesionalmente actividades de lobby y posteriormente se incorporen al sector público.

6. RÉGIMEN SANCIONADOR

El cambio más visible del título sancionador es la introducción de sanciones económicas, ausentes por completo en el proyecto de Ley.

Tipo de infracción	¿Qué conductas incluye?	Sanción	Prescripción
MUY GRAVE	Influencia fraudulenta; incitar a un responsable público a infringir la ley; aportar datos o documentos falsos al Registro u ocultarlos deliberadamente; realizar reiteradamente actividad de influencia sin estar inscrito; obstaculizar al CTBG; atribuir información falsa a responsables públicos; ocultar, alterar o destruir documentación; reincidir en una infracción grave de la misma naturaleza en 2 años.	Multa de 5.000 a 40.000 € + cancelación/prohibición de inscripción en el Registro durante 2 a 5 años.	3 años para la infracción y 3 años para la sanción.
GRAVE	Incumplir las normas de conducta cuando no sea muy grave; ocultar la condición de grupo de interés; no actualizar anualmente la información mientras se ejerce influencia; no entregar o entregar parcialmente la información obligatoria; reincidir en una infracción leve de la misma naturaleza en 1 año; acumular 3 infracciones leves firmes en 1 año.	Multa de 2.000 a 5.000 € + suspensión/prohibición de inscripción durante 3 meses a 1 año.	2 años para la infracción y 2 años para la sanción.
LEVE	Retrasarse injustificadamente más de 5 días hábiles, tras requerimiento del CTBG, en actualizar la información que debe constar en el Registro.	Apercibimiento. Si no se actualiza la información en plazo, puede suspenderse la inscripción hasta que se facilite.	1 año para la infracción y 1 año para la sanción.

Consideración:

La introducción de multas económicas y de medidas como la suspensión o cancelación de la inscripción refuerza significativamente la capacidad coercitiva del sistema respecto del proyecto de Ley. Este cambio responde a la propuesta de dotar a la autoridad competente de verdaderas capacidades de actuación ante los incumplimientos.

7. HUELLA NORMATIVA

El real decreto-ley **eleva las exigencias** del informe de huella normativa. Impone un formato **estandarizado**, obliga a dejar constancia de cada una de las modificaciones que la norma experimenta como consecuencia de la influencia de cada grupo, y añade un listado con las aportaciones que no incidieron en el contenido. Prevé además la publicación periódica de los contactos que no guarden relación con proyectos normativos. El proyecto de Ley exigía reflejar aportaciones y contactos, pero sin este nivel de trazabilidad por modificación.

Consideración:

El texto final desarrolla de forma sustancial la trazabilidad de la actividad de influencia. La obligación de identificar tanto las aportaciones que modifican el texto normativo como aquellas que no tienen incidencia permite conocer con mayor precisión la participación de los grupos de interés en el proceso de elaboración normativa. En este ámbito, el Real Decreto-ley responde ampliamente a las preocupaciones planteadas anteriormente sobre la necesidad de reforzar la transparencia y la trazabilidad de las decisiones públicas.

Principales conclusiones

1

La aprobación mediante Real Decreto-ley refleja un contexto parlamentario complejo, tras más de un año de bloqueo del proyecto de ley en el Congreso.

2

La norma ya está en vigor, pero su continuidad no está garantizada, ya que deberá ser convalidada por el Congreso en un plazo máximo de 30 días.

3

La norma avanza hacia una mayor coordinación entre los distintos registros, al promover criterios que garanticen su interconexión y coherencia, especialmente con los gestionados por otras administraciones públicas y con el Registro de Transparencia de la Unión Europea.

4

La creación de un Registro estatal obligatorio supone uno de los principales avances, reforzando la identificación y transparencia de los grupos de interés.

5

La norma mejora la trazabilidad de la actividad de influencia, especialmente mediante el desarrollo de la huella normativa y la identificación de las aportaciones realizadas.

6

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno adquiere un papel central, al asumir funciones de gestión, supervisión y potestad sancionadora.

7

Persisten incertidumbres sobre la aplicación práctica, como la puesta en marcha efectiva del Registro o la interpretación de algunas obligaciones y conceptos.

8

El texto supone un avance relevante, aunque incompleto, al mantener determinadas excepciones y ámbitos todavía susceptibles de mayor desarrollo y homogeneización.



CARIOTIPO

Lobby in Spanish

SINCE 1997



Número de teléfono

+34 914 11 13 47



Correo electrónico

jrua@cariotipomh5.com



Sitio web

www.cariotipomh5.com



Dirección

Calle de Velázquez, 24
4 Izquierda
28001, Madrid