

Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto, de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés.

«BOE» núm. 209, de 26 de agosto de 2026

Análisis:

Objeto: Regular la relación entre los grupos de interés y las personas titulares de puestos públicos susceptibles de recibir influencia

Concepto de grupo de interés.

Personal y/o cargo público susceptible de influencia.

Actividad de influencia.

Registro de Grupos de Interés de ámbito estatal

Normas de conducta aplicables a los grupos de interés

Huella normativa

Régimen sancionador aplicable a los grupos de interés

Interconexión del Registro de grupos de interés.

e interoperabilidad en la Administración General del Estado.

MODIFICA:

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I., aprobado por el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio.

Real Decreto 611/2026, de 22 de julio, de impulso a la descarbonización del sector del transporte y fomento de los combustibles renovables, y por el que se modifican diversos reales decretos en la materia.

"ECONOMIA SOCIAL"

Se incorpora al **Área de Administración Local** de DAPP

A la GUIA LEGAL DEL INTERVENTOR MUNICIPAL



Guía Legal del
INTERVENTOR MUNICIPAL

en los Nodos de:

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

BIENES Y SERVICIOS

Grupos de interés (lobies)

Exposición de motivos:

I
El Plan de Acción por la Democracia, aprobado por el Gobierno en septiembre de 2023, incardinado en el Plan de Acción para la Democracia Europea, adoptado por la Comisión Europea, señala que el cuidado de la democracia es un reto que exige una apuesta estratégica, el desarrollo de mecanismos y la toma de medidas que la protejan e incentiven su calidad.

El Plan indica asimismo que «en los últimos años el Gobierno de España ha adoptado una serie de compromisos destinados a mejorar la transparencia en la gobernanza, desarrollando mecanismos para una rendición de cuentas eficaz y sistemática y fomentando la participación de la ciudadanía», a los que trata de responder este real decreto-ley.

Por su parte, el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, adoptado por el Consejo de Ministros en agosto de 2025, y cuya implementación transversal está prevista a través de una ley orgánica, pretende avanzar hacia una administración más íntegra y transparente, e incluye, entre otras medidas, la creación de una Agencia Independiente de Integridad Pública como órgano central de prevención, supervisión y persecución de la corrupción.

Las políticas públicas ocupan un lugar central en la relación de los gobiernos con la ciudadanía e influyen decididamente en la calidad democrática de nuestras sociedades. La orientación de las políticas públicas hacia el interés general constituye un elemento capital para la garantía de los valores democráticos, base fundamental del Estado de Derecho, que actúa como piedra angular para la construcción de una sociedad más justa, igualitaria e inclusiva.

En este sentido, resulta necesario dar cumplimiento a las exigencias derivadas de dos instrumentos que actúan como palancas de cambio y de transformación.

Por un lado, el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que en el ámbito del presente real decreto-ley entroncan directamente con el objetivo 16 «Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas». En este nuevo contrato social global que representan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los actores intervinientes son tanto los gobiernos y las instituciones públicas como el sector privado, la sociedad civil y toda la ciudadanía, aunque el liderazgo indiscutible corresponde necesariamente a las Administraciones Públicas en su compromiso por lograr una sociedad más inclusiva, igualitaria y transparente.

Por otro lado, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuya IV política palanca «Una Administración del siglo XXI» contempla en su componente 11 el objetivo de la modernización de las administraciones públicas, asegura un nuevo modelo de gobernanza más estratégico, y prevé un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas. Adicionalmente, la Reforma 1 (C11.R1) del mencionado componente 11 de la Agenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, contempla el Hito CID 432, relativo a la adopción de una norma con rango de ley para regular las relaciones de los grupos de interés con el sector público.

Estos dos grandes pilares orientadores de acción pública tienen como objetivo la consecución de una mejor sociedad en la que el protagonismo de lo público resulta esencial, lo que determina la necesidad de que los procesos de toma de decisiones públicas sean procesos abiertos y transparentes que permitan la participación ciudadana, garanticen la orientación de las políticas públicas hacia el interés general y, al mismo tiempo, faciliten la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

La regulación de la actividad de los grupos de interés constituye un factor muy relevante en la construcción de una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Esta participación contribuye a la mejora de la calidad democrática de las instituciones públicas reforzando su legitimidad y, además, se configura como un instrumento necesario para transmitir las demandas sociales al sector público, al objeto de que se adopten las políticas que logren la mejor satisfacción de los intereses generales, teniendo en cuenta que este proceso participativo es, en el momento actual, cada vez más complejo, que requiere de un análisis exhaustivo en la formulación de las políticas públicas y que ha de conciliar los distintos intereses de los concurrentes sujetos afectados. Al mismo tiempo, la actual gobernanza pública precisa de la continua interrelación entre quienes adoptan las políticas públicas, por un lado, y la sociedad civil, por otro, para facilitar la toma de decisiones justas, participativas y transparentes, reforzándose con ello la confianza de la ciudadanía en el servicio público. Ello hace necesario que las personas físicas y jurídicas o cualquier otra entidad representativa de intereses colectivos, con independencia de su configuración, puedan trasladarlos para que sean considerados en los procesos de elaboración de políticas públicas y de disposiciones normativas, si bien esta expresión de intereses ha de realizarse, en un marco de transparencia e igualdad, a través de unos cauces participativos, que no menoscaben o soslayan los intereses –igualmente legítimos, aunque en ocasiones contrapuestos– de otras personas o sectores, y que no influyan indebidamente en la objetividad e imparcialidad que, en todo momento, debe presidir la actuación pública.

En la actualidad las relaciones tanto de la ciudadanía como de sus entidades representativas y de los grupos de interés con el sector público, están reguladas en normas de distintos ámbitos territoriales del Estado, y se hace ahora necesario completar esta regulación en el ámbito de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, definiendo la interconexión del nuevo registro estatal con los registros autonómicos de grupos de interés. Esta interconexión contribuye, asimismo, a reforzar la coherencia del sistema de transparencia en el conjunto del territorio, garantizando una mayor eficacia en el control de la actividad de influencia, y facilitando el acceso de la ciudadanía a una información completa, homogénea y actualizada.

Este real decreto-ley regula, en el ámbito de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, las relaciones entre los grupos de interés y el personal alto cargo, el personal miembro de gabinetes con funciones de confianza o asesoramiento especial y el personal empleado

público, en un marco de transparencia para la prevención de situaciones de riesgo en la toma de decisiones públicas.

En 2006 la Comisión Europea publicó el Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia, en el que, si bien señalaba que los grupos de presión son una parte legítima del sistema democrático, sus actividades deben ser públicas para que la ciudadanía tenga pleno conocimiento sobre los comportamientos que inciden en las instituciones y autoridades. A raíz de ello se crearía el Registro de transparencia en la Unión, por Acuerdo de 23 de junio de 2011, entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, cuyo régimen actualmente consta en los Acuerdos Interinstitucionales de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, y sus principios de actuación se contemplan en la presente norma. Asimismo, esta norma integra las medidas de transparencia de las Decisiones (UE) 2024/3081 y 2024/3082 de la Comisión Europea, de 4 de diciembre de 2024.

En 2019, la Comisión comenzó a realizar, con carácter anual, el Informe sobre el Estado de Derecho, una iniciativa que pretende servir como instrumento de prevención y seguimiento del Estado de Derecho en los Estados miembros, dirigido a detectar riesgos y a profundizar el diálogo y el conocimiento sobre la materia. Una parte del mismo es el análisis de las normas y medidas para prevenir conflictos de intereses en el sector público.

En el ámbito del Consejo de Europa, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) tiene como objetivo mejorar la capacidad de sus miembros para combatir la corrupción mediante el seguimiento del cumplimiento de las normas anticorrupción del Consejo de Europa. GRECO realiza recomendaciones a los Estados miembros del mencionado organismo internacional, habiéndose realizado en la Quinta Ronda de Evaluación la recomendación específica relativa a la necesaria regulación de los grupos de interés.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó en 2010 la Recomendación sobre los Principios de la OCDE para la Transparencia y la Integridad en el Lobbying, la primera norma internacional que abordó los riesgos en materia de transparencia e integridad relacionados con estas prácticas, y que fue revisada en 2024. Esta Recomendación establece que los países «deben asegurar un nivel apropiado de transparencia para que los agentes públicos, los ciudadanos y las empresas puedan obtener información suficiente sobre las actividades de lobbying».

El presente real decreto-ley viene así a reforzar el marco español de transparencia e integridad pública cumpliendo con las obligaciones y compromisos europeos, alineándolo con los estándares promovidos por la Unión Europea, la OCDE, y el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa. Con ello, contribuye a fortalecer la calidad democrática de las instituciones y a consolidar una cultura de apertura, responsabilidad e integridad en las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad.

Siguiendo estas directrices y recomendaciones, el IV Plan Español de Gobierno Abierto 2020-2024, uno de cuyos objetivos consiste en el fortalecimiento de los valores éticos y de los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas, incluyó expresamente, dentro del eje denominado Integridad, el compromiso de abordar la regulación de un Registro de grupos de interés, público y obligatorio, así como las relaciones de dichos grupos con las personas responsables públicas.

Por su parte, el V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029, dentro del Compromiso 3 «Integridad y rendición de cuentas», incluye nuevamente la iniciativa relativa a la aprobación de la regulación de los grupos de interés y, en particular, la creación de un Registro de grupos de interés de la Administración General del Estado, público y obligatorio, previendo su interconexión con los registros de otras administraciones públicas.

Al cumplimiento de dicho compromiso responde este real decreto-ley, que aborda una regulación de los grupos de interés que permite concebirlos como uno más de los actores que, de forma legítima, responsable y transparente ejercen una actividad de influencia en el diseño de las políticas y en la adopción de las decisiones públicas. Por otro lado, el establecimiento de unas normas de conducta a las que necesariamente deben someter su actuación las personas representantes de estos grupos supone, sin duda, un importante avance en la prevención de los conflictos de intereses que puedan surgir en el ejercicio de los cargos y empleos públicos.

II

El real decreto-ley se estructura en cinco títulos, veinte artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, y seis disposiciones finales, y circunscribe su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado y al sector público institucional estatal.

En el título preliminar, tras precisarse el objeto y el ámbito de aplicación de la regulación, se incluye una definición clara y precisa de grupo de interés y de actividad de influencia, precisándose el personal y/o cargo público susceptible de recibirla, determinándose cuáles son las actividades de influencia que han de permitirse en las relaciones de dichos grupos con el sector público, de forma que su participación en la conformación de las políticas y decisiones públicas se ajuste a parámetros de transparencia, responsabilidad e igualdad, y resulte coherente con un sistema que garantice la prevención de conflictos de intereses.

En el título I se crea el Registro de grupos de interés de ámbito estatal, de carácter público y gratuito, gestionado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que, conforme a los principios de transparencia y publicidad, facilitará el conocimiento por parte de la ciudadanía de la identidad de los citados grupos y de sus representantes, sus fuentes de financiación, la naturaleza de la actividad de influencia que realizan, así como las relaciones de los mismos con las personas responsables públicas susceptibles de influencia. Como garantía adicional, incluirá una relación de personas que colaboren directa o indirectamente con el grupo de interés y que hayan desempeñado puestos como personal alto cargo, personal directivo público o restante personal empleado público en la Administración General del Estado o en cualquier organismo o entidad del sector público durante los últimos cinco años.

Finalmente, se establece que los datos que contenga el registro deberán estar disponibles a través de enlaces de fácil acceso en diversos sitios web, siendo su naturaleza abierta, reutilizable y de accesibilidad universal.

El título II regula las normas de conducta a las que quedan sometidos los grupos de interés en sus relaciones con las personas responsables públicas, elevando los estándares de ética requeridos en el ejercicio de las actividades de influencia.

El título III establece la obligación de incorporar a cualquier proceso de elaboración normativa el denominado informe de huella normativa en formato estandarizado, en el que deberán quedar plasmadas las aportaciones realizadas, en su caso, por los grupos de interés que participen en el mismo, así como la identidad del personal y/o cargo público susceptible de influencia que haya mantenido relación con dichos grupos junto a la documentación entregada en los diversos contactos, comunicaciones y reuniones que se hayan mantenido a tal fin.

En el título IV se regula el régimen sancionador específico aplicable a los grupos de interés, y se tipifican las infracciones y las correspondientes sanciones, atribuyéndose al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno las competencias para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores.

La disposición adicional primera procura criterios de interconexión y coherencia entre el registro de grupo de interés estatal y los registros existentes y gestionados por otras administraciones públicas, garantizándose con ello el objetivo comprometido en el mencionado Hito CID 432, así como con el Registro de Transparencia de la Unión Europea.

La disposición adicional segunda prevé, en el ámbito de la Administración General del Estado, la interoperabilidad del Registro estatal de grupos de interés con el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, en el que serán objeto de publicación las agendas del personal alto cargo y los informes de huella normativa.

La disposición adicional tercera, establece normas relativas a la protección de datos de carácter personal incorporados a dicho registro.

Respecto a las disposiciones finales, incorporan la modificación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado; la modificación del Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I., aprobado por el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, con el fin de adaptar su estructura orgánica a las previsiones de este real decreto-ley; la modificación del Real Decreto 611/2026, de 22 de julio, de impulso a la descarbonización del sector del transporte y fomento de los combustibles renovables, y por el que se modifican diversos reales decretos en la materia; una salvaguarda de rango de disposiciones reglamentarias; la cobertura competencial de la regulación y la entrada en vigor de la norma.

III

La concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad viene motivada por el cumplimiento de los compromisos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia expuestos anteriormente. Concretamente, la entrada en vigor de la regulación comprometida en el hito CID 432, correspondiente a la reforma C11.R1 del mencionado Plan, está directamente vinculada al libramiento

de los fondos correspondientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y la tramitación parlamentaria ordinaria del proyecto de ley no permite asegurar su aprobación definitiva y entrada en vigor en el plazo necesario para garantizar el cumplimiento del citado compromiso.

Adicionalmente, la extraordinaria y urgente necesidad no se fundamenta únicamente en la existencia de un plazo temporal, sino también en la relevancia material de la regulación proyectada, directamente vinculada con la integridad pública, la prevención de conflictos de intereses, la calidad democrática y el fortalecimiento del Estado de Derecho, que exigen disponer de una regulación relativa a las relaciones de los grupos de interés con los responsables públicos que garantice la transparencia y la integridad de las actividades de aquellos.

Todo ello hace necesario acudir al instrumento excepcional del real decreto-ley de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que precisa, por un lado, «la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno para su aprobación», es decir, lo que ha venido a denominarse la situación de urgencia; y, por otro, «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; 61/2018, de 7 de junio, FJ 4). El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido el Tribunal Constitucional (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3, y 189/2005, de 7 julio, FJ 3), subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.

En el caso de este real decreto-ley, dicha extraordinaria y urgente necesidad se inscribe en el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3), y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades políticas de actuación (STC, de 30 de enero de 2019), centradas en la prevención de los conflictos de intereses y en la lucha contra el fraude y la corrupción en el ámbito público, atribuyendo las competencias en materia de transparencia e integridad de los grupos de interés a una autoridad administrativa independiente, como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como en la apremiante necesidad de cumplir los compromisos asumidos por nuestro país, anteriormente referidos.

Estos motivos de oportunidad demuestran que, en ningún caso, el presente real decreto-ley constituye un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Al contrario, la finalidad expuesta justifica amplia y razonadamente la adopción de la presente norma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3).

Respecto a otros límites que debe respetar esta figura jurídica, debe significarse, en primer lugar, que no hay afectación al Derecho electoral general, pues se trata de una materia ajena al objeto del proyecto, ni al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, conforme a la interpretación realizada sobre esta cuestión por el Tribunal Constitucional (cfr. STC 134/2021, de 24 de junio de 2021 y STC 150/2017, de 21 de diciembre de 2017).

Del mismo modo, no incorpora afectación alguna al régimen de las Comunidades Autónomas, puesto que la regulación contenida se proyecta únicamente sobre instituciones del sector público estatal, y no afecta a las Comunidades Autónomas ni a las Entidades Locales.

Finalmente, el real decreto-ley respeta el límite material constitucionalmente impuesto por el artículo 86 de la Constitución a este instrumento normativo, que, entre otros ámbitos, no podrá «afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I», de acuerdo con la interpretación que del término «afectar» viene realizando la jurisprudencia constitucional, entre otras, en la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, en la que se afirma que «(...)» la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el 86.1 de la CE se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo 'afectar' de un contenido literal amplísimo"; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del Decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el título I, es claro que tal

interpretación, fácilmente reducible “ad absurdum” tampoco puede ser aceptada, ni la aceptó el Tribunal en su sentencia de 4 de febrero de 1983 (fundamento jurídico sexto) (...) la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE (“no podrán afectar...”) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (fundamento 5, sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos».

Cabe mencionar igualmente en este ámbito la STC 3/1988 (relativa al Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana, FJ 6) en la que el Tribunal Constitucional consideró que el establecimiento de infracciones o sanciones administrativas por decreto-ley no afecta al artículo 25 de la Constitución, al no tratarse de una regulación general del régimen del derecho en él recogido y limitarse a establecer supuestos concretos de infracciones y las correspondientes sanciones. De forma específica, esta sentencia también señala que «..., la utilización del Decreto-ley para la previsión de tipos de ilícito y las correspondientes sanciones no supondría una contradicción con lo dispuesto en el art. 25.1, al configurarse el Decreto-ley, según el art. 86. 1 C.E., como “disposición legislativa” que se inserta en el ordenamiento jurídico (provisionalmente hasta su convalidación, y definitivamente tras esta) como una norma dotada de fuerza y valor de ley (STC 29/1982, de 31 de mayo, fundamento jurídico 2.º)...». Por lo que se refiere a su rango normativo, el proyecto incorpora diversas medidas que deben adoptarse mediante una norma con rango de ley, pues afectan a materias sujetas a reserva de ley. En concreto, la norma establece un régimen de infracciones y sanciones, lo que requiere de ley, en virtud de los principios de legalidad y tipicidad de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas (artículo 25 de la Constitución, desarrollado por los artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre). Por otro lado, la adopción de la propuesta mediante una norma con rango de ley es congruente con la modificación, prevista en la disposición final primera, de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que es una norma con el mismo rango.

En relación con la modificación del Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I., aprobado por el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, contenida en la disposición final segunda, resultando cierto que no precisaría para su aprobación de una norma con rango de ley, debe tenerse en cuenta que concurren los motivos expresados por el Tribunal Constitucional (STC 14/2020, de 28 de enero, FJ5) para utilizar excepcionalmente esta fórmula.

Caben destacar en primer lugar motivos de sistematicidad, ya que únicamente se están incorporando a la propuesta contenidos reglamentarios que hacen aconsejable su regulación conjunta a través de esta norma, que atribuye tanto la gestión y supervisión del Registro de grupos de Interés de ámbito estatal, así como las competencias para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores del régimen sancionador que la norma establece a esta Autoridad Administrativa Independiente. De esta manera, se garantiza la existencia de la unidad a la que corresponde asumir las funciones previstas en este real decreto-ley, asegurando de ese modo la plena e inmediata efectividad de este.

La disposición final tercera modifica la disposición final séptima del Real Decreto 611/2026, de 22 de julio, con el fin de anticipar su entrada en vigor, estableciendo que los efectos de las obligaciones sustantivas derivadas del nuevo sistema de descarbonización surtirán efecto el 31 de diciembre de 2026. De este modo, el marco jurídico y los instrumentos necesarios para su aplicación pueden desplegarse con carácter previo, permitiendo que los sujetos afectados adopten las medidas de preparación y adaptación necesarias antes del inicio del primer año natural de cómputo de los nuevos objetivos. Con ello, se refuerza y se da continuidad a la transición coherente y progresiva, desde el modelo basado en objetivos expresados en términos de contenido energético hacia un modelo basado en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, iniciada por el Real Decreto 5/2026, de 8 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, al establecer obligaciones correspondientes al ejercicio 2026 con vistas a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2027, de la nueva senda de objetivos 2027-2040.

Adicionalmente, la disposición final cuarta incluye una cláusula expresa de salvaguarda de su rango reglamentario, garantizando que las precitadas modificaciones reglamentarias no comportan una

elevación de su rango. La quinta y la sexta recogen, respectivamente, el título competencial y la entrada en vigor de la norma.

Finalmente, concurren los motivos ya expuestos respecto de la extrema y urgente necesidad para la adopción de este real decreto-ley, y específicamente el cumplimiento del hito CID 432, correspondiente a la reforma C11.R1 del Plan de Recuperación, que exige en su redacción actual la independencia del organismo al que se atribuya el seguimiento del Registro.

IV

El presente real decreto-ley responde a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, en particular, a los principios de necesidad y eficacia, ya que introduce la regulación sobre la materia y la adecúa a las pautas y contenidos internacionales vigentes.

Se considera así que esta norma es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los fines perseguidos, dado que viene a llenar una laguna del ordenamiento estatal, configurándose como un instrumento indispensable en la conformación de un sistema de integridad pública coherente y completo.

Se ajusta al principio de proporcionalidad, en la medida en que contiene las medidas imprescindibles para la consecución del objetivo de establecer las normas en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por España, y ello, con la finalidad de garantizar el desarrollo de una intervención en los procedimientos con criterios de igualdad y transparencia, en los términos establecidos en la propia norma, y no existir otras medidas menos restrictivas de derechos.

En relación con el principio de seguridad jurídica, la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional, el de la Unión Europea y el internacional, en tanto en cuanto a través de ella se establecen las disposiciones precisas a aplicar en la materia. Por otro lado, contribuirá a generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre dado que un marco regulatorio adecuado, que promueve la transparencia se traduce en una mayor predictibilidad y certidumbre sobre la actuación de los responsables públicos en sus relaciones con los grupos de interés, así como una mayor claridad y simplicidad.

Por lo que se refiere al principio de transparencia, el contenido de la norma en su tramitación inicial como anteproyecto de ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés ha seguido todos los trámites de consulta, participación y audiencia que establece la normativa aplicable. En concreto, la consulta pública previa, el trámite de audiencia a las entidades y organizaciones afectadas y la información pública, posibilitándose un acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos integrantes del proceso normativo. Las observaciones realizadas durante estos trámites se han incorporado al presente real decreto-ley.

Es, asimismo, una norma eficaz y eficiente, ya que al regular de forma precisa un cauce específico de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, adecuado a los principios de igualdad, responsabilidad y transparencia, contribuye a la satisfacción de los intereses generales y contribuye a fortalecer la confianza en las instituciones públicas. Por lo que respecta a su eficiencia, la norma impone las cargas administrativas mínimas imprescindibles para dar cumplimiento a su contenido, no teniendo por tanto un carácter innecesario o accesorio para ciudadanos y empresas y realizando una gestión eficiente de los recursos públicos.

Respecto de los títulos competenciales que amparan la norma, el presente real decreto-ley se dicta al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, así como en ejercicio de la potestad de organización de la Administración General del Estado reconocida en el artículo 103.2 de la Constitución.

En su virtud, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución Española, a propuesta del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 25 de agosto de 2026,

Comentarios de Ayuda para la interpretación de esta Norma *Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto, de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés.*

[CONCORDANCIAS](#)

[CINCO CONCEPTOS MÁS IMPORTANTES QUE TOCA LA NORMA](#)

[ENTRADA EN VIGOR, RÉGIMEN TRANSITORIO Y APLICACIÓN TEMPORAL](#)

[CRITERIOS ADMINISTRATIVOS DE INTERPRETACIÓN](#)

[GUÍA PRÁCTICA DE APLICACIÓN PROFESIONAL](#)

[RIESGOS JURÍDICOS, PUNTOS CRÍTICOS Y RECOMENDACIONES DE PRUDENCIA](#)

1. CONCORDANCIAS NORMATIVAS

El Real Decreto-ley 21/2026 establece por primera vez un régimen estatal sistemático para las relaciones entre los grupos de interés y la Administración General del Estado y su sector público institucional. Su incidencia sobre el ordenamiento se produce mediante modificaciones normativas expresas y mediante la integración de su nuevo régimen con la legislación general de transparencia, procedimiento administrativo, función pública, protección de datos, interoperabilidad y potestad sancionadora.

La modificación más relevante afecta a la **Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado**. La disposición final primera incorpora un nuevo artículo 15.3 bis que impide al personal alto cargo, durante los dos años siguientes al cese, desarrollar actividades profesionales de influencia para entidades inscritas en el Registro cuando afecten a materias relacionadas con las competencias del departamento, organismo o entidad en que prestaron servicio. Además, reforma el artículo 25 para incorporar infracciones vinculadas al mantenimiento de contactos con grupos no inscritos y al incumplimiento de las obligaciones de publicidad de reuniones, y adapta el artículo 26.5 a este nuevo régimen.

Esta reforma conecta directamente el régimen de grupos de interés con las incompatibilidades y responsabilidades de los altos cargos. La actividad de influencia pasa así a ser relevante no solo para quien pretende incidir sobre la decisión pública, sino también para quien recibe dicha influencia.

La disposición final segunda modifica el **Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aprobado por Real Decreto 615/2024, de 2 de julio**. Se incorpora a su estructura una Subdirección General de Transparencia e Integridad de las actividades de los Grupos de Interés, se atribuye al Consejo la resolución de procedimientos sancionadores y se encomiendan a dicha Subdirección funciones de gestión, seguimiento y supervisión del Registro e instrucción de procedimientos sancionadores.

La consecuencia es que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se configura como autoridad administrativa central del nuevo sistema: gestiona el Registro,

supervisa el cumplimiento de las obligaciones y ejerce las competencias de control y sanción previstas en el Real Decreto-ley.

La disposición final tercera modifica la **disposición final séptima del Real Decreto 611/2026, de 22 de julio, de impulso a la descarbonización del sector del transporte y fomento de los combustibles renovables**. La modificación afecta a su entrada en vigor y, particularmente, a la producción temporal de efectos de determinadas obligaciones, que se sitúa en el 31 de diciembre de 2026. Esta reforma es materialmente independiente del régimen de los grupos de interés, aunque forma parte del contenido normativo del Real Decreto-ley.

Junto a estas reformas expresas, el nuevo régimen se integra con diversas normas generales. La **Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** resulta esencial para delimitar los límites a la publicidad de documentos, comunicaciones y aportaciones, especialmente a través de sus artículos 14 y 15. El Real Decreto-ley parte de una regla de publicidad de la información relacionada con la actividad de influencia y admite restricciones motivadas por razones legalmente protegidas.

La **Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común**, cumple una doble función. Su artículo 4.1 sirve para excluir de la actividad de influencia las actuaciones realizadas por quien ostenta la condición de interesado en un procedimiento, mientras que su régimen general se aplica subsidiariamente al procedimiento sancionador. Asimismo, el artículo 15 de dicha ley rige la lengua de la documentación presentada al Registro.

La **Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público**, resulta aplicable a la prescripción y al régimen general de la potestad sancionadora. El artículo 16.3 del Real Decreto-ley remite expresamente a su artículo 30, y el artículo 20 integra el nuevo régimen especial dentro de los principios generales del Derecho administrativo sancionador.

También tienen relevancia indirecta el **Estatuto Básico del Empleado Público**, por las consecuencias disciplinarias derivadas del incumplimiento de obligaciones del personal público; el **RGPD y la Ley Orgánica 3/2018**, por el tratamiento y publicidad de datos del Registro; el **Real Decreto 1708/2011**, por la conservación de información registral; y los Reales Decretos **4/2010 y 311/2022**, relativos a interoperabilidad y seguridad de la información.

La norma no contiene derogaciones expresas individualizadas. Su disposición derogatoria única elimina las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a su contenido. La incidencia práctica de esta cláusula se proyectará principalmente sobre normas reglamentarias, instrucciones o protocolos anteriores incompatibles con las nuevas obligaciones de inscripción, transparencia y trazabilidad.

La disposición final cuarta mantiene expresamente el rango reglamentario de las normas reglamentarias modificadas, evitando que su incorporación al Real Decreto-ley produzca una congelación de rango. La disposición final quinta establece como fundamento competencial el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y la potestad de autoorganización estatal.

En conjunto, la principal transformación normativa consiste en pasar a un modelo en el que la actividad de influencia ante la Administración estatal se somete a identificación del sujeto, inscripción, publicidad, trazabilidad, reglas de conducta y responsabilidad administrativa.

2. CINCO CONCEPTOS CLAVE DE LA NORMA

2.1. Grupo de interés

El concepto de **grupo de interés** determina el ámbito subjetivo del nuevo régimen. Incluye personas físicas, jurídicas y agrupaciones sin personalidad jurídica que desarrollen actividades de influencia, independientemente de su forma o estatuto jurídico. La definición es funcional: lo decisivo es la actividad desarrollada, no la denominación de la organización.

La norma excluye determinadas entidades y actuaciones, entre ellas las Administraciones públicas, organismos públicos internacionales, partidos políticos y colegios profesionales cuando actúan en ejercicio de funciones públicas. Esta última exclusión tiene especial importancia porque una corporación de Derecho público puede encontrarse fuera del régimen en unas actuaciones y sometida a él en otras.

La principal consecuencia práctica consiste en que empresas, asociaciones, consultoras, fundaciones, plataformas, organizaciones sectoriales o profesionales que pretendan influir en decisiones estatales deben analizar previamente si su actuación concreta los sitúa dentro del artículo 2.

2.2. Actividad de influencia

El artículo 4 define como actividad de influencia toda comunicación directa o indirecta dirigida a incidir sobre decisiones públicas, políticas o proyectos normativos, en beneficio de intereses propios o ajenos. Comprende reuniones, eventos, documentos de posición, propuestas, campañas e intervención mediante terceros.

El concepto es decisivo porque no toda relación con la Administración queda sometida al Real Decreto-ley. Se excluyen, entre otras, las actuaciones realizadas como interesado en un procedimiento administrativo, determinadas formas regladas de participación pública, la defensa jurídica directamente vinculada a procedimientos, la mediación, el arbitraje y los actos meramente protocolarios.

La aplicación profesional exige atender a tres elementos: destinatario, cauce utilizado y finalidad material. Un escrito presentado dentro de un expediente como interesado puede quedar excluido; una reunión paralela para modificar la regulación general del sector puede constituir actividad de influencia.

2.3. Registro estatal de grupos de interés

El Real Decreto-ley crea un **Registro estatal, público, gratuito, electrónico y obligatorio**, adscrito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Su función va más allá de una simple publicidad institucional. La inscripción constituye, como regla general, un requisito previo para mantener reuniones, entrevistas o contactos que impliquen actividad de influencia. La norma admite excepcionalmente un primer contacto sin inscripción cuando exista compromiso escrito de solicitarla dentro de los tres días hábiles siguientes.

El Registro contiene información identificativa, representantes, ámbitos de interés, fuentes de financiación, presupuesto destinado a actividad de influencia, personas con experiencia previa en el sector público y actuaciones realizadas. La información debe mantenerse actualizada y queda vinculada al sistema de control del Consejo.

Para el profesional, el Registro convierte la actividad institucional en una actividad sometida a cumplimiento permanente, no únicamente a una formalidad inicial.

2.4. Huella normativa y trazabilidad

El artículo 13 introduce el **informe de huella normativa**, destinado a documentar la participación de los grupos de interés en la elaboración de disposiciones y su eventual incidencia sobre el texto final.

La huella debe identificar grupos participantes, personas públicas intervinientes, fechas, objeto de contactos, aportaciones formuladas y modificaciones derivadas de esas intervenciones. También debe reflejar las aportaciones que no hayan tenido incidencia.

El concepto supone una evolución cualitativa respecto de la mera publicidad de agendas: no solo debe saberse que existió una reunión, sino qué se propuso y cuál fue su relación con la decisión normativa.

La aplicación práctica exige que los expedientes normativos dispongan de documentación suficiente para reconstruir la secuencia entre propuesta, interlocución y decisión.

2.5. Integridad y régimen sancionador

El artículo 12 establece normas de conducta vinculadas a transparencia, identificación, veracidad, conflictos de intereses, regalos, confidencialidad y prohibición de presión abusiva o ilícita.

Estas obligaciones se respaldan mediante un régimen sancionador específico. Las infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves y pueden generar multas, suspensión o cancelación de la inscripción y prohibición temporal de volver a solicitarla.

Esta dimensión convierte el régimen de transparencia en un sistema de cumplimiento jurídicamente exigible. Las organizaciones que desarrollen actividad de influencia necesitan reglas internas sobre identificación, documentación de contactos, información suministrada, conflictos de intereses y contratación de antiguos responsables públicos.

3. ENTRADA EN VIGOR, RÉGIMEN TRANSITORIO Y APLICACIÓN TEMPORAL

El Real Decreto-ley fue publicado el 26 de agosto de 2026 y, conforme a su disposición final sexta, entró en vigor el **27 de agosto de 2026**. La entrada en vigor del régimen propio de grupos de interés es única, sin fechas escalonadas para el Registro, las normas de conducta, la huella normativa o el régimen sancionador.

La fecha del 31 de diciembre de 2026 prevista en la disposición final tercera afecta exclusivamente a determinados efectos del Real Decreto 611/2026 y no constituye una demora en la aplicación del régimen de grupos de interés.

La norma no contiene disposiciones transitorias específicas. En consecuencia, el análisis temporal debe realizarse atendiendo fundamentalmente a la fecha de cada actuación.

Las reuniones, comunicaciones y demás actividades de influencia realizadas desde el 27 de agosto de 2026 quedan sometidas al nuevo régimen aunque el expediente o proceso normativo al que se refieran hubiera comenzado anteriormente. Por el contrario, los contactos y actuaciones completamente realizados antes de esa fecha no quedan sometidos retroactivamente a obligaciones creadas posteriormente.

En procedimientos administrativos debe diferenciarse además la verdadera actividad de influencia de las actuaciones ordinarias realizadas como interesado. La presentación de alegaciones, documentación o recursos dentro del procedimiento continúa fuera del concepto de actividad de influencia en los términos del artículo 4.2.

En procedimientos normativos iniciados antes de la entrada en vigor, las nuevas reuniones o aportaciones posteriores deben documentarse conforme al régimen vigente en el momento en que se producen. La ausencia de régimen transitorio no impone una reconstrucción general de todas las relaciones institucionales anteriores.

Especial cautela exige el régimen sancionador. Las nuevas infracciones no pueden proyectarse desfavorablemente sobre conductas consumadas antes de la entrada en

vigor. En cambio, una actuación iniciada anteriormente pero que continúa mediante nuevas conductas posteriores debe analizarse individualmente atendiendo a cuándo se produce cada hecho relevante.

La regla operativa consiste, por tanto, en utilizar como referencia **la fecha concreta de la actuación**, y no exclusivamente la fecha de apertura del expediente.

4. CRITERIOS ADMINISTRATIVOS DE INTERPRETACIÓN

La aplicación práctica del Real Decreto-ley presenta varias zonas que requieren una interpretación funcional y coherente con su finalidad.

La primera afecta al concepto de grupo de interés. La condición debe determinarse atendiendo a la actividad realizada. Una entidad puede actuar en unas ocasiones fuera del régimen y en otras como verdadero grupo de interés. Este criterio tiene especial importancia para colegios profesionales y corporaciones de Derecho público.

La segunda dificultad consiste en separar actividad de influencia de ejercicio de derechos procedimentales. El criterio más consistente es atender al título jurídico de la intervención, al cauce utilizado y a su finalidad. Una actuación formalmente integrada en la defensa de un interesado no debe confundirse con una actuación autónoma de incidencia regulatoria.

También plantea dudas la amplitud del artículo 3 respecto del personal susceptible de influencia. La norma no se limita a altos cargos y comprende personal cuya intervención técnica o administrativa pueda resultar decisiva. Por ello, la posición jerárquica no basta para excluir un contacto: debe atenderse a la función real desempeñada en la decisión.

Otra cuestión relevante afecta a la publicidad de documentos frente a secreto empresarial y protección de datos. La regla general es la publicidad, pero las restricciones deben responder a intereses jurídicamente protegidos y estar suficientemente motivadas. La mera calificación interna de un documento como confidencial no desplaza por sí sola las obligaciones de transparencia.

En materia de huella normativa, la principal dificultad reside en determinar la incidencia real de una aportación. No resulta adecuado atribuir a un único grupo una modificación cuando varias entidades hayan realizado propuestas coincidentes o cuando el expediente revele otros factores determinantes. La metodología más segura es descriptiva: identificar cada aportación, documentar su tratamiento y señalar su incorporación total, parcial o inexistente.

El régimen sancionador contiene conceptos jurídicos indeterminados como “presión abusiva”, “influencia fraudulenta” u obstaculización de las funciones de control. Su interpretación debe ser estricta, conforme a los principios constitucionales de legalidad y tipicidad. Los principios de conducta del artículo 12 pueden servir para concretar el alcance de los tipos, pero no para crear infracciones nuevas.

Finalmente, deben diferenciarse los distintos períodos relativos a experiencia pública previa. El período de cinco años vinculado a transparencia registral no equivale a una incompatibilidad profesional de cinco años. La prohibición específica introducida en la Ley 3/2015 tiene una duración de dos años y se refiere a materias relacionadas con las competencias previamente ejercidas.

El criterio general de interpretación puede sintetizarse en cinco preguntas: **quién actúa, ante quién, con qué finalidad, mediante qué cauce y qué consecuencia jurídica activa la actuación.**

5. GUÍA PRÁCTICA DE APLICACIÓN PROFESIONAL

Desde la entrada en vigor, las organizaciones y profesionales que mantengan relaciones institucionales con la Administración estatal deben incorporar un circuito interno de control previo.

El primer paso consiste en elaborar un inventario de las actividades potencialmente sometidas: reuniones institucionales, documentos de posición, propuestas regulatorias, campañas de incidencia, contactos con responsables públicos y actuaciones realizadas por intermediarios.

Antes de cada actuación debe determinarse si existe actividad de influencia y si concurre alguna exclusión del artículo 4.2. Cuando exista actividad de influencia, debe identificarse al destinatario público y comprobarse la situación registral del grupo.

Las organizaciones sujetas necesitan mantener actualizada la información correspondiente a representantes, financiación, ámbitos de interés, personas con experiencia pública previa y actuaciones de influencia. Debe existir un responsable interno de estas obligaciones.

Los protocolos de reuniones deben adaptarse para recoger, como mínimo:

- grupo y representantes;
- responsable público;
- fecha y lugar;
- objeto de la reunión;
- norma, política o decisión afectada;
- documentación intercambiada;
- cuestiones sometidas a confidencialidad.

Tras cada actuación conviene conservar la solicitud de reunión, agenda, asistentes, comunicaciones, minuta, documentos entregados y actuaciones posteriores.

Los documentos de posición e informes técnicos deben revisarse antes de su entrega teniendo en cuenta su eventual publicidad. Cuando contengan información comercial o

datos personales cuya difusión resulte jurídicamente limitada, la restricción debe identificarse y justificarse de forma específica.

Las organizaciones que incorporen antiguos responsables públicos deben disponer de un procedimiento específico que determine cargo anterior, fecha de cese, competencias ejercidas y relación entre aquellas funciones y la nueva actividad profesional.

También deben actualizarse los códigos internos de conducta para incorporar expresamente las exigencias del artículo 12: identificación del interés representado, veracidad, prohibición de regalos o ventajas, confidencialidad, conflictos de intereses y prohibición de presión ilícita.

En la Administración, la adaptación afecta especialmente a altos cargos, gabinetes, secretarías generales técnicas, unidades normativas, unidades de transparencia, personal directivo y empleados técnicos con intervención relevante en decisiones. Deben actualizarse agendas, sistemas de registro de reuniones, modelos de minutas, expedientes normativos y mecanismos de publicación.

En los procedimientos de elaboración normativa, la documentación debe permitir reconstruir la huella de cada aportación. Resulta útil mantener una matriz que relacione grupo, fecha, propuesta, documento, interlocutor y tratamiento recibido.

En cambio, la norma no justifica incorporar indiscriminadamente nuevas cláusulas a todos los contratos, licencias, autorizaciones o subvenciones. La aplicación depende de que exista verdadera actividad de influencia, no del tipo de expediente.

La secuencia operativa recomendada es:

1. Identificar al sujeto.
2. Identificar al destinatario público.
3. Determinar la finalidad del contacto.
4. Analizar las exclusiones del artículo 4.2.
5. Comprobar la inscripción cuando proceda.
6. Preparar y revisar la documentación.
7. Celebrar y documentar el contacto.
8. Cumplir las obligaciones de publicidad y actualización.
9. Archivar la trazabilidad de la actuación.

Los errores más relevantes son considerar que solo las consultoras de lobbying están sometidas a la norma; tratar cualquier relación administrativa como actividad de influencia; mantener contactos sin analizar previamente la inscripción; solicitar confidencialidad de forma genérica; no documentar reuniones informales; y utilizar antiguos altos cargos sin analizar sus limitaciones poscese.

6. RIESGOS JURÍDICOS, PUNTOS CRÍTICOS Y RECOMENDACIONES DE PRUDENCIA

Interpretación segura

Existe una base normativa clara para afirmar que el Registro tiene carácter obligatorio, público y gratuito; que la inscripción es, como regla general, previa a la actividad de influencia; que existen actividades expresamente excluidas; que las reuniones y contactos quedan sometidos a obligaciones de publicidad; que la huella normativa forma parte del nuevo sistema; y que los grupos están sometidos a normas de conducta y a un régimen sancionador específico.

También es clara la atribución al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de funciones de gestión, supervisión y sanción, así como la inexistencia de un régimen transitorio expreso.

En estos ámbitos, el principal riesgo no es interpretativo, sino de incumplimiento operativo: falta de inscripción, información desactualizada, ausencia de documentación o incumplimiento de plazos.

Interpretación probable pero prudente

La condición de grupo de interés debe aplicarse funcionalmente y no solo atendiendo a la naturaleza jurídica de la entidad. Del mismo modo, el concepto de personal susceptible de influencia debe atender a la capacidad material de intervención en decisiones, y no exclusivamente al rango jerárquico.

Resulta asimismo razonable aplicar el nuevo régimen a actuaciones producidas después del 27 de agosto de 2026 aunque el expediente hubiera comenzado anteriormente, respetando las actuaciones ya consumadas.

La confidencialidad debe interpretarse de manera concreta y motivada. Cuando un documento combine información pública y protegida, la solución adecuada es delimitar los elementos afectados, no extender automáticamente la restricción al conjunto.

Interpretación dudosa o de riesgo

Presentan mayor riesgo la determinación de qué constituye “presión abusiva”, la atribución causal de una modificación normativa a un grupo concreto, la equiparación entre registros autonómicos o europeos y el Registro estatal y las consecuencias invalidantes derivadas de defectos en la huella normativa.

Tampoco puede trasladarse automáticamente cualquier incumplimiento de un empleado público a una concreta infracción disciplinaria sin identificar el correspondiente tipo sancionador.

En materia de huella normativa, la omisión o deficiencia del informe puede convertirse en motivo de impugnación del procedimiento de elaboración, pero sus efectos sobre la

validez de la disposición dependerán de la relevancia del defecto y de las reglas generales sobre elaboración normativa.

Otro punto crítico es la aplicación de conceptos abiertos dentro del régimen sancionador. La Administración debe evitar interpretaciones extensivas y vincular cualquier sanción con hechos acreditados, tipo legal concreto, culpabilidad y proporcionalidad. Una fundamentación insuficiente incrementa el riesgo de anulación.

La contratación de antiguos altos cargos exige especial atención. La prohibición de dos años es clara, pero la delimitación de las "materias relacionadas" con las competencias anteriormente ejercidas puede suscitar controversias. En operaciones relevantes resulta recomendable documentar expresamente el análisis de compatibilidad.

También debe prestarse atención a la coordinación territorial. El Real Decreto-ley regula el ámbito estatal y promueve la interconexión con otros registros, pero no establece una equivalencia automática entre inscripción estatal, autonómica y europea. Las actuaciones que se desarrollen ante diferentes Administraciones pueden quedar sometidas simultáneamente a distintos regímenes.

Supuestos que requieren motivación reforzada

La motivación adquiere particular importancia cuando:

- se califica una actuación fronteriza como excluida de la actividad de influencia;
- se mantiene excepcionalmente un contacto con un grupo no inscrito;
- se restringe la publicidad de información;
- se invoca secreto comercial o industrial;
- se atribuye una modificación normativa a una determinada intervención;
- se impone una sanción basada en conceptos jurídicos indeterminados;
- se analiza una incompatibilidad poscese;
- se adoptan decisiones sobre datos personales incorporados al Registro.

En estos casos, el expediente debe identificar los hechos relevantes, la norma aplicada, la valoración realizada y la conclusión alcanzada.

TEXTO ORIGINAL