



Comentario **CÓMO QUEDAN LOS LOBBIES EN ESPAÑA TRAS EL REAL DECRETO-LEY 21/2026, DE 25 DE AGOSTO, DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE INTERÉS**

Resumen

El Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto, establece un régimen jurídico específico para las actividades de influencia desarrolladas por los grupos de interés ante la Administración General del Estado y su sector público institucional. La norma no prohíbe ni deslegitima el lobbying, sino que lo incorpora a un sistema obligatorio de identificación, registro, publicidad, trazabilidad, integridad y control administrativo. Su aplicación afecta no solo a las consultoras especializadas en asuntos públicos, sino también a empresas, asociaciones, organizaciones profesionales, despachos y otros sujetos que pretendan influir materialmente en decisiones, políticas o proyectos normativos estatales. El nuevo modelo introduce un Registro estatal obligatorio, publicidad de reuniones y documentación, reglas de conducta, transparencia sobre antiguos responsables públicos, una huella normativa de la influencia ejercida sobre proyectos regulatorios y un régimen sancionador propio. Desde una perspectiva profesional, la actividad de influencia pasa así a exigir procedimientos específicos de cumplimiento y documentación. La cuestión central deja de ser únicamente quién ejerce presión institucional y pasa a ser quién influye, en representación de qué intereses, ante qué autoridad, por qué medios y con qué incidencia efectiva sobre la decisión pública. El Real Decreto-ley fue publicado el 26 de agosto de 2026 y entró en vigor el 27 de agosto de 2026.

1. La regulación de los grupos de interés en España: fundamento, finalidad y alcance del nuevo modelo

El Real Decreto-ley 21/2026 introduce en el ámbito estatal un marco jurídico específico para ordenar las relaciones entre los grupos de interés y los responsables públicos sobre los que aquellos pretenden ejercer influencia. El cambio es relevante porque supera un modelo hasta ahora esencialmente fragmentario, integrado por normas generales sobre transparencia, participación administrativa, incompatibilidades, conflictos de intereses y buen gobierno, para configurar un régimen directamente dirigido a la actividad de lobbying.

Su artículo 1 sitúa la regulación en torno a los principios de transparencia, responsabilidad, integridad, trazabilidad, igualdad de oportunidades y prevención de conflictos de intereses. La norma parte, por tanto, de una premisa jurídicamente significativa: la representación organizada de intereses no constituye en sí misma una actuación ilegítima. En un sistema democrático pluralista, empresas, asociaciones, organizaciones profesionales y otros actores pueden transmitir información, defender posiciones sectoriales e intentar incidir legítimamente en las decisiones públicas. Lo que pretende impedirse es que esa influencia se produzca de manera opaca o mediante ventajas incompatibles con la objetividad y la imparcialidad administrativa.

Este planteamiento conecta con el artículo 103.1 de la Constitución, conforme al cual la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y con los principios de seguridad jurídica y prohibición de la



arbitrariedad proclamados por el artículo 9.3 CE. Desde esta perspectiva, la regulación de los grupos de interés no protege únicamente la transparencia: pretende preservar la calidad jurídica del propio proceso decisorio público.

La extensión del nuevo modelo debe, sin embargo, delimitarse correctamente. El Real Decreto-ley no establece un régimen único para toda actividad de lobby desarrollada en España, sino fundamentalmente para las relaciones de influencia producidas en el ámbito de la Administración General del Estado y de su sector público institucional. La disposición adicional primera contempla precisamente mecanismos de interconexión y coherencia con otros registros de grupos de interés existentes en distintas Administraciones y con el Registro de Transparencia de la Unión Europea.

La consecuencia profesional es clara. La relación institucional con el Estado deja de poder tratarse exclusivamente como una función de representación corporativa o comunicación y adquiere una dimensión autónoma de cumplimiento jurídico. Determinar si una actuación constituye lobbying regulado pasa a ser el presupuesto de las restantes obligaciones previstas por la norma.

2. Concepto jurídico de lobby o grupo de interés y delimitación de la actividad de influencia

El Real Decreto-ley utiliza deliberadamente la expresión jurídica «grupo de interés», evitando limitar su ámbito a quienes se identifican profesionalmente como lobbies. Conforme a sus artículos 2 a 4, la calificación depende fundamentalmente de la actividad material desarrollada y de su finalidad de influencia.

Pueden quedar comprendidas personas físicas, personas jurídicas y agrupaciones sin personalidad jurídica que desarrollen actividades de influencia por cuenta propia o por cuenta ajena. Ello permite incluir no solo a consultoras especializadas en *public affairs*, sino también a empresas que defienden directamente una determinada modificación regulatoria, asociaciones empresariales, entidades sectoriales, organizaciones profesionales, despachos o plataformas creadas para promover determinados intereses.

La norma introduce paralelamente exclusiones que impiden identificar cualquier relación con la Administración con una actividad de lobbying. Determinados sujetos quedan excluidos por su propia posición institucional y, además, el artículo 4 diferencia las actividades de influencia de actuaciones que encuentran cobertura en cauces jurídicos específicos, como determinados procedimientos de participación pública, el ejercicio del derecho de defensa, las actuaciones realizadas como interesado en un procedimiento administrativo o la formulación de recursos y alegaciones.

La distinción tiene especial trascendencia profesional. La presentación de alegaciones en un expediente por quien ostenta la condición de interesado conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no se transforma automáticamente en lobbying. Diferente es la actuación destinada a lograr, fuera de ese cauce procedimental específico, que un responsable público modifique una política, una decisión o un proyecto normativo en una determinada dirección.

El artículo 3 adopta asimismo una concepción amplia del destinatario de la influencia, alcanzando a altos cargos, personal directivo, miembros de gabinetes, empleados públicos con



intervención relevante y otros responsables susceptibles de participar en la formación de la decisión.

El criterio jurídico determinante puede sintetizarse, por tanto, en tres elementos: sujeto que ejerce la influencia, destinatario público y finalidad perseguida. Esta construcción funcional evita que la regulación pueda eludirse mediante la denominación formal del representante o el canal utilizado y constituye el presupuesto del sistema registral.

3. El nuevo Registro de Grupos de Interés de ámbito estatal: inscripción, contenido y efectos jurídicos

El Registro de Grupos de Interés constituye uno de los elementos estructurales de la reforma. El artículo 5 crea un registro estatal público, gratuito y obligatorio, gestionado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Su función excede de la mera identificación nominal: pretende permitir conocer quién ejerce influencia, qué intereses representa, cuál es la naturaleza de su actividad y cuáles son sus fuentes de financiación. El propio preámbulo destaca, además, la naturaleza abierta, reutilizable y universalmente accesible de sus datos.

La solicitud de inscripción se presenta electrónicamente y debe contener la información exigida por los artículos 6 y 7. Entre otros extremos, adquieren relevancia la identificación de la organización y de quienes actúan en su nombre, los ámbitos de interés, determinada información financiera y la aceptación de los compromisos derivados del nuevo régimen. La información económica debe actualizarse anualmente. La norma prevé asimismo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resuelva sobre la inscripción en el plazo de tres meses y atribuye efectos estimatorios al silencio administrativo.

La inscripción no tiene carácter puramente declarativo. El artículo 7 establece como regla que no pueden mantenerse reuniones, entrevistas o contactos constitutivos de actividad de influencia sin la correspondiente inscripción, aunque contempla una excepción para una primera interlocución condicionada a la formalización del compromiso de inscripción dentro del plazo legal.

Esta solución convierte el Registro en una auténtica puerta de acceso jurídico a la actividad institucional regulada. Desde la perspectiva profesional, una entidad que desarrolla regularmente relaciones institucionales con la Administración estatal debe incorporar la situación registral a sus controles internos del mismo modo que controla poderes de representación, incompatibilidades o conflictos de intereses.

La inscripción produce también derechos. El grupo puede identificarse oficialmente como tal, ejercer actividades de representación de intereses dentro del marco normativo y acreditar su condición frente a la Administración. La reforma no configura, por tanto, el Registro exclusivamente como instrumento restrictivo, sino también como mecanismo de normalización jurídica de la actividad.

El cambio doctrinal relevante consiste en que la influencia deja de descansar sobre una relación bilateral potencialmente opaca y pasa a quedar asociada a un sujeto públicamente identificado. El Registro constituye así el primer eslabón de un sistema más amplio cuya verdadera eficacia depende de la trazabilidad posterior de cada actuación.



4. Transparencia y trazabilidad de la influencia: obligaciones de los lobbies y de los responsables públicos

Una vez identificado el grupo de interés, el Real Decreto-ley traslada la transparencia desde el sujeto hacia la propia actividad desarrollada. El artículo 10 impone obligaciones específicas a los responsables públicos y el artículo 11 establece correlativamente los deberes de los grupos de interés.

Entre estos últimos figura la obligación de comunicar y mantener actualizados sus datos y aceptar como regla general que la información facilitada al Registro y al personal público sea pública, con las excepciones justificadas conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La norma menciona expresamente los documentos entregados a la Administración en reuniones, audiencias o consultas, las comunicaciones escritas integrantes de la actividad de influencia y las aportaciones efectuadas en procedimientos legislativos o normativos.

La regulación configura así lo que doctrinalmente puede calificarse como una huella documental de la influencia. El objetivo no es únicamente saber que una determinada entidad mantiene relaciones con la Administración, sino reconstruir qué posiciones ha defendido, mediante qué actuaciones y respecto de qué decisión pública.

Este principio alcanza también al interlocutor administrativo. Las reuniones y contactos con grupos de interés quedan sometidos a obligaciones de publicidad en el Portal de la Transparencia y el incumplimiento de estos deberes tiene consecuencias en el régimen aplicable al alto cargo o empleado público. La disposición final primera modifica, precisamente, la Ley 3/2015 para tipificar determinadas conductas relacionadas con contactos con grupos no inscritos y con la falta de publicación de reuniones.

La publicidad no opera, sin embargo, de forma absoluta. El artículo 11 remite expresamente a las excepciones previstas en la Ley 19/2013, lo que obliga a conciliar la transparencia con la protección de datos, el secreto profesional, los intereses económicos y comerciales, la propiedad intelectual y los restantes límites jurídicamente protegidos.

Para los profesionales, ello modifica sustancialmente la gestión documental de las relaciones institucionales. Informes, propuestas, correos o documentos de posición pueden dejar de ser materiales exclusivamente internos o bilaterales. Resulta necesaria una gestión previa de confidencialidad, autoría, información protegida y consistencia de los argumentos remitidos a la Administración.

La reforma impone, por tanto, una lógica de trazabilidad completa: registro del sujeto, publicidad del contacto y posibilidad de identificar el contenido material de la influencia.

5. Integridad, normas de conducta, conflictos de intereses y puertas giratorias

La regulación no se agota en la publicidad. El artículo 12 establece reglas materiales de conducta aplicables a los grupos de interés, vinculadas a transparencia, integridad y honestidad. La actividad de lobbying puede ser plenamente transparente y, pese a ello, resultar jurídicamente reprochable si se desarrolla mediante engaño, presiones ilícitas, ventajas indebidas o situaciones incompatibles con la imparcialidad del responsable público.



Especial importancia adquieren las reglas relativas a antiguos responsables públicos. El artículo 8 obliga a quienes desarrollan profesionalmente actividades de influencia a publicar y mantener actualizado un listado nominativo de las personas que colaboren directa o indirectamente con el grupo y que durante los cinco años anteriores hayan sido altos cargos, personal directivo público o empleados públicos en la Administración General del Estado o su sector institucional. Deben identificarse el puesto, organismo y fechas correspondientes.

La obligación de transparencia debe diferenciarse de la incompatibilidad material incorporada a la Ley 3/2015. La disposición final primera añade un artículo 15.3 bis que impide durante los dos años siguientes al cese que un antiguo alto cargo realice actividades profesionales de influencia para entidades inscritas respecto de materias relacionadas con las competencias del departamento, organismo o entidad en que prestó servicios.

Los dos plazos responden, por tanto, a funciones distintas: dos años de prohibición material en determinados ámbitos competenciales y cinco años de transparencia reforzada sobre experiencia pública previa.

Para las organizaciones profesionales, esta regulación convierte la contratación o colaboración con antiguos cargos públicos en una cuestión que requiere un control jurídico específico. Debe determinarse qué competencias ejerció la persona, sobre qué materias pretende intervenir, qué cliente o interés representa y si existe alguna incompatibilidad o conflicto.

La lógica de fondo no consiste en impedir el aprovechamiento legítimo de experiencia profesional adquirida en el sector público, sino en evitar que relaciones personales, información privilegiada o una posición institucional anterior se traduzcan en ventajas incompatibles con la igualdad, objetividad e integridad de la decisión administrativa.

6. Control institucional, incumplimientos y consecuencias jurídicas de la actuación irregular de los grupos de interés

El nuevo estatuto se completa con un régimen administrativo sancionador propio. Los artículos 14 a 20 clasifican las infracciones en muy graves, graves y leves y atribuyen al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno funciones esenciales de supervisión, instrucción y sanción. Para ello, la disposición final segunda modifica incluso el Estatuto del Consejo y crea una Subdirección General de Transparencia e Integridad de las Actividades de los Grupos de Interés.

El artículo 14 considera muy graves conductas como influir fraudulentamente mediante engaño, regalos, favores o servicios ventajosos capaces de condicionar la imparcialidad, incitar al responsable público a infringir la ley o sus deberes de integridad o aportar conscientemente información falsa al Registro. La norma preserva expresamente la posible aplicación del Código Penal cuando los hechos sean constitutivos de delito.

Las sanciones revelan que el principal riesgo no es exclusivamente económico. Conforme al artículo 15, las infracciones muy graves pueden determinar multas de 5.000 a 40.000 euros, cancelación de la inscripción y prohibición de solicitar nuevamente el alta durante un período de dos a cinco años. Las infracciones graves pueden comportar multas de 2.000 a 5.000 euros y suspensión de la inscripción durante un período de tres meses a un año, mientras que las leves se sancionan con apercibimiento. La falta de actualización de determinada información puede producir igualmente la suspensión hasta su regularización.



Esta configuración resulta especialmente significativa porque la pérdida o suspensión de la inscripción afecta directamente a la posibilidad de desarrollar legalmente actividades de influencia ante la Administración estatal. La consecuencia funcional puede ser, por tanto, considerablemente más intensa que la multa.

El régimen sancionador se integra en los principios generales establecidos por las Leyes 39/2015 y 40/2015: legalidad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y prohibición del *non bis in idem*. En este ámbito son plenamente trasladables los criterios jurisprudenciales consolidados que impiden extender analógicamente los tipos sancionadores en perjuicio del interesado y que exigen una imputación suficientemente fundada de la conducta infractora.

Para los profesionales, el lobbying pasa así a necesitar procedimientos internos de cumplimiento capaces de acreditar inscripción, actualización de datos, identidad y poderes de los representantes, trazabilidad de contactos, respeto de incompatibilidades y conservación documental.

7. Interpretación sistemática del nuevo régimen: transparencia, participación pública, protección de datos y jurisprudencia relevante

El Real Decreto-ley 21/2026 debe integrarse con el conjunto del ordenamiento administrativo. Su aplicación práctica se encuentra especialmente conectada con la Ley 19/2013, la Ley 39/2015, la Ley 40/2015, la Ley 3/2015, el Reglamento (UE) 2016/679 y la Ley Orgánica 3/2018.

La primera relación relevante se produce con el Derecho de la transparencia. La publicidad establecida por el artículo 11 no elimina los límites de la Ley 19/2013. La información económica o estratégica aportada durante una actuación de influencia puede encontrarse sometida a publicidad, pero también concurrir derechos o intereses legítimamente protegidos. La doctrina consolidada en materia de transparencia exige que los límites sean aplicados de forma proporcionada y atendiendo al perjuicio real que produciría el acceso, y no mediante exclusiones automáticas o genéricas.

La protección de datos opera de forma semejante. La disposición adicional tercera del Real Decreto-ley somete el tratamiento de datos del Registro a la normativa europea y española, exige que los datos sean adecuados, pertinentes y limitados a la finalidad perseguida y excluye el tratamiento de las categorías especiales del artículo 9.1 del RGPD.

También debe preservarse la distinción entre lobbying y participación administrativa. La existencia de procedimientos formales de información pública, audiencia, alegaciones o recursos responde a garantías propias del procedimiento administrativo y no puede quedar absorbida sin más por el régimen de grupos de interés. El propio Real Decreto-ley articula ambas realidades separadamente.

Esta integración resulta particularmente evidente en materia normativa. El artículo 13 crea el informe de huella normativa para las actividades destinadas a influir en la elaboración o adopción de proyectos normativos. Deben reflejarse los grupos intervinientes, los responsables públicos que mantuvieron contacto, las aportaciones realizadas y las modificaciones



experimentadas por el proyecto como consecuencia de aquella influencia. El informe se incorpora al expediente y se conecta con la memoria del análisis de impacto normativo, sin sustituir a los restantes instrumentos de participación y audiencia.

La reforma no crea, por tanto, un ordenamiento separado para los lobbies. Añade una capa específica de transparencia e integridad a instituciones preexistentes del Derecho administrativo. Su aplicación correcta requiere conciliar simultáneamente participación, transparencia, confidencialidad, protección de datos, imparcialidad e igualdad de acceso a los decisores públicos.

8. Cómo quedan los lobbies en España tras el Real Decreto-ley 21/2026: aplicación práctica y consecuencias profesionales

La respuesta a la cuestión central del comentario puede formularse con precisión: tras el Real Decreto-ley 21/2026, el lobbying ante la Administración General del Estado continúa siendo una actividad legítima, pero deja de desarrollarse jurídicamente como una relación institucional esencialmente informal y pasa a quedar sujeto a un estatuto específico de transparencia e integridad.

El primer cambio consiste en la amplitud subjetiva del régimen. La condición de grupo de interés no depende de utilizar profesionalmente la denominación de lobby. Una empresa que pretende modificar una regulación que afecta a su actividad, una asociación sectorial que promueve una determinada política pública o una consultora que representa a terceros pueden encontrarse en la misma posición jurídica cuando desarrollen materialmente actividades de influencia.

El segundo cambio es organizativo. La inscripción previa en el Registro estatal se convierte en presupuesto ordinario de la relación de influencia. A partir de ahí, el grupo debe mantener actualizada su información, identificar adecuadamente a sus representantes y asumir la publicidad prevista legalmente.

El tercero es documental. Los contactos institucionales dejan una huella susceptible de conocimiento público. Reuniones, comunicaciones y documentación pueden integrarse en el sistema de transparencia y, cuando la influencia recaiga sobre proyectos normativos, el artículo 13 obliga a elaborar un informe específico que permita identificar incluso la incidencia de las aportaciones efectuadas sobre el contenido final de la disposición.

El cuarto es material. No basta con cumplir formalmente las obligaciones registrales. La actividad debe respetar normas de integridad, evitar conflictos de intereses, impedir ventajas indebidas y controlar especialmente la intervención de antiguos responsables públicos.

El quinto es sancionador. La infracción de estas obligaciones puede producir multas, suspensión o cancelación registral y prohibición temporal de reincorporarse al Registro. Dado que sin inscripción queda limitada la posibilidad de ejercer regularmente actividades de influencia, el incumplimiento puede llegar a impedir temporalmente el desarrollo profesional de esta actividad.

Para empresas, asociaciones, despachos y consultoras, la consecuencia es la aparición de una auténtica función de *compliance* vinculada a las relaciones institucionales. Antes de cada actuación relevante resulta necesario clasificar jurídicamente el contacto, identificar al



representado y la materia, controlar la inscripción, documentar el intercambio, distinguir información pública y protegida, valorar incompatibilidades y conservar la trazabilidad necesaria.

El Real Decreto-ley supone, en definitiva, un cambio de paradigma más que una prohibición de la influencia privada. El ordenamiento reconoce que la representación de intereses puede aportar información útil y legítima al proceso público, pero exige que su ejercicio pueda ser sometido a escrutinio.

Los lobbies no desaparecen ni quedan prohibidos: quedan jurídicamente identificados, registrados, trazables, sometidos a reglas de integridad y sujetos a responsabilidad administrativa. La pregunta que articula el nuevo sistema ya no es simplemente si alguien ha intentado influir en una decisión pública, sino **quién ha influido, qué interés representaba, ante quién actuó, qué información aportó y qué efecto produjo su intervención sobre la decisión final.** Esa trazabilidad constituye el núcleo jurídico del nuevo modelo español de grupos de interés.