
LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

y su impacto en las organizaciones
sin ánimo de lucro

HUB FEMINISTA • Documento de trabajo • Septiembre 2026



NOTA PREVIA

Este documento responde a la preocupación de las organizaciones de mujeres ante la falta de concreción con la que el Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto, regula cuestiones que afectan a la interlocución de las organizaciones sociales con la Administración General del Estado y su sector público institucional.

Su objetivo es ordenar de forma sintética el contexto normativo, el alcance de las obligaciones que introduce la norma y las principales cuestiones prácticas detectadas en el marco de HUB FEMINISTA.

BLOQUE I

CONTEXTO Y ALCANCE
DEL REAL DECRETO-LEY 21/2026

1. CONTEXTO

El Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto, de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 26 de agosto de 2026 y entró en vigor al día siguiente, el 27 de agosto. Su ámbito de aplicación se circunscribe a la Administración General del Estado y su sector público institucional estatal.

Fuente: BOE - Real Decreto-ley 21/2026

01

La norma no constituye la transposición de una directiva europea.

La norma no constituye la transposición de una directiva europea. Responde fundamentalmente al cumplimiento del hito 432 de la reforma C11.R1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que exige la entrada en vigor de una regulación de las relaciones entre los grupos de interés y el sector público y la creación de un registro público y obligatorio supervisado por un organismo independiente. El propio hito menciona expresamente entre los sujetos comprendidos a las ONG, think tanks, asociaciones empresariales, asociaciones con y sin ánimo de lucro y otras organizaciones que desarrollen actividades de influencia.

02

Por tanto, sí existe una vinculación directa entre la aprobación de esta regulación y el acceso a fondos europeos.

El calendario del hito 432 estaba fijado en el segundo trimestre de 2026 (Q2 2026). La aprobación se produjo posteriormente, aunque dentro del periodo final de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El propio Real Decreto-ley justifica la utilización de esta vía de urgencia porque el cumplimiento del hito 432 está directamente vinculado al libramiento de los fondos correspondientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por tanto, sí existe una vinculación directa entre la aprobación de esta regulación y el acceso a fondos europeos.

Referencia europea: Anexo del Plan de Recuperación - hito 432

2. OBJETO DEL REAL DECRETO-LEY

03

Para ello crea un Registro estatal de grupos de interés, público y obligatorio, gestionado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El Real Decreto-ley pretende regular las relaciones entre quienes desarrollan actividades destinadas a influir sobre las decisiones públicas y las personas de la Administración General del Estado que pueden intervenir en esas decisiones. Su finalidad declarada es garantizar la transparencia, responsabilidad, integridad, trazabilidad e igualdad de oportunidades en las actividades de influencia y prevenir conflictos de intereses. Para ello crea un Registro estatal de grupos de interés, público y obligatorio, gestionado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (Artículos 1 y 5).

La actividad de influencia se define de manera amplia: comprende las comunicaciones directas o indirectas destinadas a incidir en decisiones públicas, políticas públicas o proyectos normativos. Incluye, entre otras actuaciones, reuniones, determinadas campañas, entrega de documentos de posición o propuestas de enmiendas y otras iniciativas dirigidas a responsables públicos con esa finalidad. (Artículo 4).

3. LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO TAMBIÉN QUEDAN INCLUIDAS

04

Las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro no figuran entre las excepciones.

El Real Decreto-ley no limita el concepto de «grupo de interés» a empresas, lobbies profesionales o entidades que defiendan intereses económicos.

Considera grupos de interés a las personas físicas y jurídicas y a las agrupaciones sin personalidad jurídica —incluidas plataformas, foros y redes— que desarrollen actividades de influencia, con independencia de su forma o estatuto jurídico. Las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro no figuran entre las excepciones. (Artículo 2).

No se trata de una inclusión accidental. El propio hito 432 del Plan de Recuperación exige expresamente que la regulación alcance a las ONG y asociaciones sin ánimo de lucro, junto con empresas, asociaciones empresariales y otros grupos que pretendan influir en las políticas públicas.

Por tanto, una organización de defensa de los derechos humanos, una organización feminista, una entidad dedicada a la intervención social o cualquier otra ONG puede quedar sometida a esta regulación cuando desarrolle actividades comprendidas en el concepto legal de actividad de influencia.

4. PRINCIPALES OBLIGACIONES PARA LAS ORGANIZACIONES

Cuando una organización pretenda desarrollar actividades de influencia ante la Administración General del Estado o su sector público institucional deberá:

05

Cuando una organización pretenda desarrollar actividades de influencia ante la Administración General del Estado o su sector público institucional deberá:

- Inscribirse previamente en el Registro de Grupos de Interés. Sin inscripción no pueden mantenerse reuniones, entrevistas o contactos que constituyan actividad de influencia. Excepcionalmente puede producirse un primer contacto si se asume por escrito el compromiso de solicitar la inscripción en los tres días hábiles siguientes. (Artículos 5, 7.5 y 7.6).
- Identificar a la organización y a sus representantes. Deben declararse sus fines, ámbitos de interés, estructura y, en su caso, entidades o federaciones con las que mantiene vinculación. (Artículos 6 y 7).
- Declarar información financiera. Incluye fuentes de financiación, fondos públicos recibidos y la parte del presupuesto imputable a las actividades de influencia. (Artículos 6.1.b y 7.2).
- Identificar a las personas que realizan las actividades de influencia. Debe facilitarse determinada información sobre las personas que desarrollan esta actividad y, en los supuestos previstos, sobre relaciones profesionales anteriores con la Administración. (Artículos 6, 7 y 8).
- Mantener actualizada la información. La información declarada debe actualizarse y la información financiera debe mantenerse al día en los términos establecidos por la norma. (Artículo 7.4 y artículo 11).
- Asumir la publicidad de una parte relevante de la actividad realizada. Pueden ser públicos los documentos entregados, comunicaciones escritas vinculadas a actividades de influencia y aportaciones realizadas en procedimientos normativos. (Artículo 11).
- Facilitar la información exigible sobre las actividades de influencia. Determinada información debe entregarse en un plazo máximo de quince días hábiles cuando resulte exigible. (Artículo 11).
- Cumplir las normas de conducta y someterse al control del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (Artículos 11 y 12).

El incumplimiento de estas obligaciones puede dar lugar al régimen sancionador previsto en los artículos 14 y 15, que contempla, según la gravedad de la infracción, suspensión o cancelación de la inscripción y sanciones económicas.

Obligaciones principales

Resumen de las exigencias que introduce la nueva regulación

- 01** **Inscripción previa**

- 02** **Identificación de representantes**

- 03** **Información financiera**

- 04** **Actualización de datos**

- 05** **Publicidad de aportaciones**

- 06** **Entrega de información**

- 07** **Control y posibles sanciones**

BLOQUE II

CUESTIONES PLANTEADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES

Reunión de trabajo en el marco de HUB FEMINISTA

Las cuestiones que se recogen a continuación proceden de una reunión de trabajo de organizaciones de mujeres integrantes de HUB FEMINISTA. Se presentan como problemas de aplicación y líneas de trabajo, no como acta de la sesión.

5. CUESTIONES Y PREOCUPACIONES PLANTEADAS

06

EXISTE EL RIESGO DE QUE UNA REGULACIÓN CONCEBIDA PARA INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA TERMINE REDUCIENDO LA CAPACIDAD REAL DE INTERLOCUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CON MENOS RECURSOS.

La reunión de HUB FEMINISTA puso de manifiesto una preocupación general derivada de que la regulación someta al mismo marco jurídico a grandes corporaciones, empresas y lobbies económicos y a organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que realizan actividades de incidencia vinculadas a la defensa de derechos humanos, los derechos de las mujeres, la atención social u otros intereses generales.

5.1. Carga administrativa para las organizaciones pequeñas

Las obligaciones de registro, actualización, declaración económica, identificación de representantes y documentación de las actividades de influencia pueden resultar asumibles para grandes organizaciones con estructuras administrativas profesionales, pero representar una dificultad considerable para entidades pequeñas que carecen de personal específicamente dedicado a estas funciones. Existe el riesgo de que una regulación concebida para incrementar la transparencia termine reduciendo la capacidad real de interlocución de las organizaciones con menos recursos. (Artículos 6, 7 y 11).

5.2. Duplicación de información que ya obra en poder de la Administración

Una parte importante de las organizaciones sin ánimo de lucro ya está sometida a obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y depósito de información económica en otros registros públicos. Se plantea la necesidad de evitar que tengan que volver a aportar información que ya obra en poder de la Administración y de desarrollar efectivamente los mecanismos de interoperabilidad previstos en la norma. (Artículos 6 y 7 y disposición adicional primera).

5.3. Delimitación de qué constituye «actividad de influencia»

La definición del artículo 4 es suficientemente amplia como para generar dudas respecto de actividades habituales de las organizaciones: reuniones técnicas, reuniones informativas, seguimiento de proyectos, participación en espacios de trabajo promovidos por los ministerios o contactos con personal técnico que interviene en una determinada política pública. Debe aclararse qué actuaciones quedan efectivamente sometidas al registro y cuáles forman parte de las relaciones ordinarias entre las organizaciones sociales y la Administración. (Artículos 3 y 4).

07

DEBE ACLARARSE QUÉ ACTUACIONES QUEDAN EFECTIVAMENTE SOMETIDAS AL REGISTRO Y CUÁLES FORMAN PARTE DE LAS RELACIONES ORDINARIAS ENTRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN.

08

LA DUDA SURGE RESPECTO DE ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLAN ALREDEDOR DE ESTOS ÓRGANOS PERO FUERA DE SUS REUNIONES FORMALES.

09

LA NORMA INCLUYE EXPRESAMENTE PLATAFORMAS, FOROS, REDES Y OTRAS AGRUPACIONES SIN PERSONALIDAD JURÍDICA.

5.4. Alcance del concepto de personal público susceptible de influencia

La norma no se limita a altos cargos. Incluye también personal directivo, eventual, integrantes de gabinetes y personal empleado público que participe de forma decisiva en políticas públicas, decisiones administrativas o procesos normativos. Por ello debe aclararse en qué circunstancias una reunión con personal técnico pasa a tener la consideración de actividad de influencia. (Artículo 3).

5.5. Consejo de Participación de la Mujer y Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer

El artículo 4.2 excluye de la consideración de actividad de influencia la participación en órganos colegiados de consulta y participación regulados por normas legales o reglamentarias. En principio, esta exclusión afecta a la participación formal de las organizaciones en el Consejo de Participación de la Mujer y en el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. La duda surge respecto de actividades que se desarrollan alrededor de estos órganos pero fuera de sus reuniones formales: grupos de trabajo, participación de organizaciones externas, reuniones específicas con responsables del Ministerio o espacios de interlocución creados de manera informal. (Artículo 4.2.c).

5.6. Plataformas, redes y actuaciones colectivas

La norma incluye expresamente plataformas, foros, redes y otras agrupaciones sin personalidad jurídica. Debe aclararse cómo se realiza en la práctica su inscripción, quién asume sus obligaciones, qué información financiera deben proporcionar y qué ocurre cuando una actuación de incidencia —por ejemplo, un escrito o una propuesta— está suscrita por decenas de organizaciones. (Artículo 2 y artículos 6 y 7).

5.7. Protección de datos personales

La identificación pública de las personas que realizan las actividades de influencia plantea la necesidad de aplicar estrictamente el principio de minimización de datos y de determinar qué datos personales resultan realmente necesarios. Se considera conveniente que las organizaciones utilicen, siempre que sea posible, teléfonos, correos y otros datos corporativos en lugar de datos personales. (Artículos 5, 6 y 7 y disposición adicional tercera).

10

**ESTE EFECTO PODRÍA
RESULTAR PARTICULARMENTE
PERJUDICIAL PARA
ORGANIZACIONES PEQUEÑAS O
PARA ESPACIOS DE
INTERLOCUCIÓN
ACTUALMENTE INFORMALES.**

5.8. Posible reducción de la interlocución por parte de la Administración

Durante la reunión se planteó el riesgo de que las obligaciones que la norma impone también al personal público produzcan un comportamiento preventivo: ante la duda sobre si una reunión debe registrarse o puede generar responsabilidad, determinadas unidades administrativas podrían optar por reducir los contactos con organizaciones. Este efecto podría resultar particularmente perjudicial para organizaciones pequeñas o para espacios de interlocución actualmente informales. (Artículos 7.6 y 10; régimen sancionador).

5.9. Utilización futura del registro como barrera de acceso

También se planteó la necesidad de valorar la norma más allá de la actual legislatura. En un contexto político menos favorable a la participación de las organizaciones sociales, el incumplimiento de alguno de los requisitos administrativos podría convertirse en un argumento formal para excluir organizaciones de determinados espacios de interlocución. La preocupación no se refiere únicamente a las sanciones, sino a la posible utilización de los requisitos de acceso como mecanismo indirecto de selección de interlocutores. (Artículos 5, 7, 10 y 14).

5.10. Multiplicación de registros

La existencia o futura creación de registros autonómicos o locales puede multiplicar las cargas administrativas para organizaciones que realizan incidencia en varios niveles territoriales. Debe desarrollarse la interoperabilidad y el reconocimiento de la información ya disponible en otros registros para evitar inscripciones y declaraciones sucesivas con contenidos similares. (Disposición adicional primera).

11

**EN UN CONTEXTO POLÍTICO
MENOS FAVORABLE A LA
PARTICIPACIÓN DE LAS
ORGANIZACIONES SOCIALES,
EL INCUMPLIMIENTO DE
ALGUNO DE LOS REQUISITOS
ADMINISTRATIVOS PODRÍA
CONVERTIRSE EN UN
ARGUMENTO FORMAL PARA
EXCLUIR ORGANIZACIONES DE
DETERMINADOS ESPACIOS DE
INTERLOCUCIÓN.**

6. DIFICULTADES DETECTADAS EN EL FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN

Durante la reunión se realizó una prueba práctica del formulario electrónico habilitado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Las participantes que habían intentado previamente realizar la inscripción señalaron diversos problemas que no derivan necesariamente del texto del Real Decreto-ley, sino de su actual instrumentación administrativa.

Falta de ámbitos de interés relacionados con las políticas sociales

El formulario presenta categorías como economía y empresa, banca, fiscalidad, industria, energía, agricultura, transportes, tecnología, sanidad, educación, empleo, turismo, vivienda o urbanismo, pero en la prueba realizada no aparecían categorías específicas para igualdad, violencia contra las mujeres, juventud, infancia o cultura. Esta carencia dificulta que las organizaciones identifiquen correctamente su ámbito de actividad y refuerza la percepción de que el diseño inicial del registro responde principalmente a la realidad de los lobbies económicos y empresariales.

Dificultades para identificar las actividades de influencia

Las opciones del formulario no permiten delimitar con claridad determinadas actuaciones habituales de las organizaciones y mezclan conceptos como planes y programas públicos, consultas, audiencias, reuniones o aportaciones normativas. Se considera necesario que el Consejo de Transparencia publique un manual o instrucciones específicas de cumplimentación, especialmente adaptadas a organizaciones sociales.

Información financiera difícil de trasladar a la realidad de una ONG

El formulario solicita identificar los recursos económicos y el porcentaje del presupuesto destinado a actividades de influencia. Para una organización cuya actividad de incidencia forma parte transversal de su trabajo resulta difícil determinar qué porcentaje del presupuesto corresponde a una reunión, una propuesta normativa, la elaboración de un documento o una actividad similar.

Problemas respecto de plataformas sin personalidad jurídica

Durante la cumplimentación surgieron dudas sobre cómo debe responder una agrupación sin personalidad jurídica a las preguntas relativas a financiación, estructura o información económica. La propia reunión puso de manifiesto la dificultad de aplicar obligaciones concebidas para personas jurídicas formalmente constituidas a redes o plataformas que pueden carecer de cuentas, presupuesto o estructura administrativa propia.

Publicidad de los datos de las personas representantes

El formulario exige identificar a las personas encargadas de desarrollar actividades de influencia. Al tratarse de información que puede tener carácter público, se señaló la necesidad de establecer criterios claros sobre autorización, protección y minimización de datos personales.

12

Falta de ámbitos de interés relacionados con las políticas sociales

—

13

El formulario solicita identificar los recursos económicos y el porcentaje del presupuesto destinado a actividades de influencia.

—

CONCLUSIÓN SOBRE EL FORMULARIO

En conjunto, las pruebas realizadas indican la conveniencia de solicitar al Consejo de Transparencia una revisión del formulario y unas instrucciones específicamente adaptadas a organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro.

**Este es un documento
de trabajo de HUB FEMINISTA.**

Septiembre de 2026



mujeres
FUNDACIÓN



POR SOLIDARIDAD
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL
