

Departamento de Documentación

Proyecto de Ley de transparencia e  
integridad de las actividades de los  
grupos de interés

[121/000046]



DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑA



*Documentación que acompaña al Proyecto de Ley:*

- **Memoria del análisis de impacto normativo**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública**
- **Informe de la Agencia Española de Protección de Datos**
- **Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática**



MINISTERIO PARA LA  
TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y  
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY  
DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE  
INTERÉS**

**INCLUYE FICHA RESUMEN EJECUTIVO**



## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/s proponente/s</b>	Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública	<b>Fecha</b>	15 de enero de 2025
<b>Título de la norma</b>	Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés		
<b>Tipo de memoria</b>	X Normal	Abreviada	
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	<p>Este anteproyecto de Ley establece, de una parte, un marco de transparencia e integridad aplicable a las actuaciones de los grupos de interés en sus relaciones con el personal público de la Administración General del Estado y de su sector público institucional, fomentando la publicidad, la transparencia y la participación en los procesos de toma de decisiones públicas.</p> <p>De otra parte, incorpora una nueva regulación de la Oficina de Conflictos de Intereses, que contribuye a dotarla de una mayor autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas en aras de fomentar la prevención y el control de los conflictos de intereses en el sector público estatal</p>		
<b>Motivación</b>	<p>En el marco de la R1 del Componente 11 de la Adenda del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el hito CID 432 dispone la <i>“adopción de una ley que regule las relaciones entre los grupos de interés (incluidas las ONG, los grupos de expertos, las asociaciones empresariales, las asociaciones con y sin ánimo de lucro, los sindicatos, las organizaciones mercantiles y los abogados, cuando persigan el objetivo de influir en la política, antes que prestar asesoramiento jurídico) y el sector público. La ley ha de establecer un registro público y obligatorio de grupos de interés, de cuyo seguimiento se encargue un organismo independiente con capacidad y medios (recursos humanos, financieros y técnicos) y facultades de supervisión y sancionadoras. Asimismo, la ley ha de disponer la interconexión del nuevo registro con los registros regionales existentes de grupos de interés. El registro ha de ser operativo, en particular en cuanto a la mencionada interconexión. Se debe llevar a cabo una auditoría informática para verificar esta operatividad.”</i></p> <p>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, incluye expresamente, dentro del eje denominado Integridad (Eje 3), el compromiso de abordar la regulación de un registro de grupos de interés, público y obligatorio, así como de las relaciones de dichos grupos con responsables públicos.</p> <p>La norma proyectada contribuye a cumplir con las recomendaciones formuladas a España tanto por la Unión Europea en los informes sobre Estado de Derecho como del Consejo de Europa a través del grupo de Estados contra la corrupción (GRECO), así como con la Recomendación de la OCDE relativa a los Principios para la Transparencia e Integridad en las actividades de <i>lobbying</i>.</p>		



<b>Objetivos que se persiguen</b>	<p>Los principales objetivos generales perseguidos por el anteproyecto de Ley son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Establecer un marco normativo que se garantice la igualdad, transparencia e integridad de las actuaciones de los grupos de interés, lo que refuerza a su vez los estándares de integridad pública.</li><li>▪ Promover la participación pública de la ciudadanía a través de mecanismos de democracia deliberativa en la adopción de las decisiones públicas que les afectan.</li></ul> <p>Para dar cumplimiento a estos objetivos generales, el anteproyecto de Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Define las personas físicas y jurídicas y colectivos afectados por la norma que tienen la consideración de grupos de interés, así como las posibles exclusiones de dicha categoría.</li><li>▪ Define el personal público susceptible de recibir influencia, así como -en sentido positivo y negativo- las actividades de influencia.</li><li>▪ Crea un registro de grupos de interés, público y obligatorio, previendo su interconexión con los registros de otras administraciones públicas, cuya gestión se atribuye a la Oficina de Conflictos de Intereses.</li><li>▪ Establece un código de conducta para los grupos de interés y sus miembros, en sus relaciones con el personal público, precisando sus derechos y obligaciones.</li><li>▪ Regula la publicidad de los contactos de los grupos de interés con los responsables públicos y de las aportaciones realizadas por los mismos en el proceso de elaboración normativa.</li><li>▪ Determina el régimen sancionador aplicable a los grupos de interés que incumplan la ley.</li></ul>
<b>Principales alternativas consideradas</b>	<p>Con carácter general no se han contemplado alternativas de carácter no regulatorio.</p> <p>Inicialmente, se valoró la posibilidad de sustituir la regulación relativa a los grupos de interés por la autorregulación, pero se concluyó que la garantía de la transparencia, la integridad y la seguridad jurídica en la actuación de dichos grupos, así como del control público de los mismos, exige la regulación mediante una norma con rango de ley.</p>
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Ley
<b>Estructura de la norma</b>	Este anteproyecto de Ley consta de una exposición de motivos, cinco títulos, dieciocho artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.



<b>Tramitación</b>	<p>Trámites realizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trámite de consulta previa. Del 28.4.2021 al 28.5.2021.</li> <li>- Aprobación del Consejo de Ministros (primera vuelta). 8.11.2022.</li> <li>- Trámite de audiencia e información pública. Del 14.11.2022 al 5.12.2022.</li> <li>- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos. 14.12.2022.</li> <li>- Informe de la Oficina de coordinación y calidad normativa del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. 15.3.2023.</li> <li>- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública. 26.5.2023.</li> <li>- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. 22.1.2025</li> </ul> <p>Trámites pendientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevación a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos</li> <li>- Elevación a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios</li> <li>- Aprobación del proyecto por el Consejo de Ministros y remisión a las Cortes Generales.</li> </ul>
--------------------	--

<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>
-----------------------------

<b>Adecuación al orden de competencias</b>	<p>La regulación contenida en el anteproyecto de Ley relativa a los grupos de interés y sus relaciones con los responsables públicos, al circunscribir su ámbito de aplicación a la Administración del Estado y su sector público institucional, no presenta incidencia en el ámbito competencial de otras administraciones públicas territoriales.</p> <p>Por su parte, la regulación de la Oficina de Conflictos de Intereses, de ámbito estatal, tampoco presenta incidencia alguna, dado que se ampara en la potestad de autoorganización de la Administración del Estado.</p>	
<b>Impacto económico y presupuestario</b>	Efectos sobre la economía en general	La regulación relativa a los grupos de interés produce un impacto positivo en las relaciones mantenidas entre dichos grupos y los responsables públicos, que redundará en la transparencia e integridad de las relaciones económicas.
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia.



		<input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	X El cumplimiento de las obligaciones exigidas a los grupos de interés y la creación del registro de grupos de interés de la AGE suponen nuevas cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma:	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado</li> </ul>	X La creación del registro de grupos de interés de la Administración general del Estado, y la ampliación de la estructura de la Oficina de Conflictos de Intereses, implican un gasto  <input type="checkbox"/> Implica un ingreso
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</li> </ul>	
<b>Impacto de género</b>	La norma tiene un impacto de género.	<input type="checkbox"/> Negativo X Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>Otros impactos considerados</b>	La configuración legal del registro de grupos de interés presenta un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas mayores y de las personas con discapacidad.  La regulación carece de impacto medioambiental.	
<b>Otras consideraciones</b>	No	
<b>EVALUACIÓN EX POST</b>		



<b>Evaluación ex post</b>	Esta norma estará sometida a la evaluación a que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Asimismo, la norma se someterá a la evaluación intermedia a la que se refiere el artículo 10.1.b) de La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado
---------------------------	---



## I. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO

### 1. MOTIVACIÓN

El hito CID 432 de la R1.C11 de la adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dispone *“la adopción de una ley que regule las relaciones entre los grupos de interés (incluidas las ONG, los grupos de expertos, las asociaciones empresariales, las asociaciones con y sin ánimo de lucro, los sindicatos, las organizaciones mercantiles y los abogados, cuando persigan el objetivo de influir en la política, antes que prestar asesoramiento jurídico) y el sector público. La ley ha de establecer un registro público y obligatorio de grupos de interés, de cuyo seguimiento se encargue un organismo independiente con capacidad y medios (recursos humanos, financieros y técnicos) y facultades de supervisión y sancionadoras. Asimismo, la ley ha de disponer la interconexión del nuevo registro con los registros regionales existentes de grupos de interés. El registro ha de ser operativo, en particular en cuanto a la mencionada interconexión. Se debe llevar a cabo una auditoría informática para verificar esta operatividad.”*

En el último de los informes sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea, correspondiente a 2024, la Comisión Europea recomienda a España que proceda a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés y se fortalezcan las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración mediante el refuerzo de la autonomía, la independencia y la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses.

El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) es un órgano del Consejo de Europa creado en 1999 para mejorar la capacidad de los Estados miembros en la lucha contra la corrupción. GRECO tiene como misión el fortalecimiento de la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción a través del seguimiento del cumplimiento de los estándares en materia anticorrupción del Consejo de Europa.

A través de las rondas de evaluación por pares, sus informes ayudan a identificar las áreas de mejora en materia de política anticorrupción, de modo que puedan promoverse las oportunas reformas legislativas, institucionales y operativas. La quinta ronda de evaluación del GRECO trata de la prevención de la corrupción y de la promoción de la integridad en los gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas, y en las fuerzas y cuerpos de seguridad).

El informe de evaluación sobre España de la quinta ronda, que fue adoptado en la 83ª reunión plenaria del GRECO (21 de junio de 2019) y hecho público el 13 de noviembre de 2019, contiene, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Adoptar normas sobre la manera en que el personal con altas funciones ejecutivas entabla contacto con los grupos de interés y otros terceros que tratan de influir en el trabajo legislativo o de otro tipo del Gobierno; y ii) que se divulgue información suficiente sobre la finalidad de dichos contactos, como la identidad de la/s persona/s con las que se han mantenido reuniones (o de aquellas en cuyo nombre se han celebrado) y el objeto o los temas concretos tratados.



- Que la legislación que rige las limitaciones al ejercicio de actividades privadas posteriores al cese esté sujeta a revisión por parte de un organismo independiente y que se refuerce cuando se considere necesario.
- Dotar a la Oficina de Conflictos de Intereses de una mayor independencia y autonomía.

Asimismo, la recomendación de la OCDE sobre los principios para la transparencia y la integridad de las actividades de *lobbying* 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*” (OCDE, 2010).

Por su parte, en el IV Plan español de Gobierno Abierto 2020-2024 -concretamente, en su Eje 3 “Integridad”-el Gobierno asumió el compromiso de regular un registro público y obligatorio de grupos de interés de ámbito estatal, así como de regular las relaciones que dichos grupos de interés mantienen con los responsables públicos.

En este sentido, las medidas incorporadas a este Anteproyecto de ley permiten atender las recomendaciones formuladas por las instituciones comunitarias e internacionales y cumplir el compromiso asumido por el Gobierno español en el citado Plan de Gobierno Abierto 2020-2024.

## 2. OBJETIVOS

El objetivo fundamental de la regulación relativa a los grupos de interés es garantizar que la actividad de influencia desarrollada por dichos grupos en sus relaciones con el personal público quede sometida a los principios de igualdad y transparencia, y al sometimiento a unos principios de conducta en aras de asegurar en todo momento la salvaguarda de los intereses generales.

Para la consecución del citado objetivo, la norma opta por un concepto de grupo de interés - que incluye a personas físicas y jurídicas y a agrupaciones sin personalidad jurídica-, vinculado al ejercicio de la actividad de influencia en los términos en los que la misma queda definida en la propia Ley, tanto en sentido positivo como negativo.

Asimismo, dicha regulación trata de potenciar la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas y en los procesos de elaboración de proyectos normativos en aras de garantizar que las decisiones públicas responden de forma real y efectiva a las demandas de la ciudadanía.

Y, finalmente, pretende reforzar la seguridad jurídica y la legitimidad de los responsables públicos en el ejercicio de sus funciones, así como fomentar el principio de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Para el cumplimiento de los citados objetivos, la regulación del Anteproyecto de ley se centra en los siguientes aspectos:

- Definición de las personas, grupos y colectivos afectados por esta norma que tienen la consideración de “grupos de interés” así como de las posibles exclusiones de dicha categoría.



- Definición del personal público susceptible de recibir influencia.
- Definición -en sentido positivo y negativo- de las actividades de influencia.
- Creación de un registro público y obligatorio de grupos de interés, previendo la interconexión del mismo con los de otras Administraciones Públicas, atribuyendo su gestión a la Oficina de Conflictos de Intereses.
- Establecimiento de un código de conducta para los grupos de interés y sus miembros, en sus relaciones con altos cargos y personal público, definiendo los derechos y obligaciones de aquéllos.
- Regulación de la publicidad de los contactos de los grupos de interés con los responsables públicos y de las aportaciones realizadas por dichos grupos en el proceso de elaboración normativa (“huella legislativa”).
- Fijación del régimen sancionador aplicable a los grupos de interés que incumplan la Ley.

### **3. ALTERNATIVAS**

No se han contemplado alternativas de carácter no regulatorio.

Inicialmente, se valoró la posibilidad de sustituir la regulación relativa a los grupos de interés por la autorregulación o regulación interna por parte de dichos grupos, fundamentalmente con la finalidad de evitar que una normación excesivamente pormenorizada, que impone derechos, pero también nuevas obligaciones a sus destinatarios, pueda impedir que determinados grupos de interés, en especial, los de menor entidad y con menos recursos económicos, incluidas las personas físicas, puedan llevar a cabo, en condiciones de igualdad, la legítima actividad de influencia.

Finalmente, se ha considerado necesario abordar dicha regulación en una norma con rango de ley, al objeto de garantizar mayores cotas de transparencia e integridad en la actuación de los grupos de interés y una mayor seguridad jurídica, así como para facilitar el necesario control público que permita asegurar que dicha actuación se realiza en condiciones de igualdad y con pleno sometimiento al principio de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Por otro lado, se ha seguido la opción mayoritariamente utilizada por los países de nuestro entorno, así como, en el ámbito interno, por otras administraciones territoriales.

### **4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN**

La ley se ajusta 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 (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia).

Así, respecto de la adecuación a los principios de necesidad y eficacia, debe señalarse que se adecúa a un objetivo de interés general, como es el de fortalecer uno de los pilares básicos de Gobierno Abierto. Gracias a los mecanismos de participación que se ponen a su disposición, la ciudadanía es capaz de influir en aquellos aspectos y decisiones públicas que les afectan



más directamente y de exigir actuaciones por parte de los poderes públicos gracias a un mejor escrutinio.

La regulación de los grupos de interés adecúa la norma a las pautas y contenidos comunitarios e internacionales vigentes, siendo el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los fines perseguidos, dado que, como se ha señalado, viene a cubrir una importante laguna del ordenamiento estatal, configurándose como un instrumento indispensable en la conformación de un sistema de integridad pública coherente y completo.

Respecto del principio de eficacia, es un instrumento eficaz para responder a estos objetivos y es coherente también con el principio de proporcionalidad, al contener las medidas imprescindibles para la consecución de los objetivos de establecer las normas en consonancia con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por España

El principio de seguridad jurídica también se cumple ya que 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 las materias objeto de regulación.

Por lo que se refiere al principio de transparencia, la norma incorpora una mejora del mismo, pues refuerza las garantías que lo rodean y favorece su cumplimiento. Siendo este principio un presupuesto necesario para la participación y la rendición de cuentas, en la elaboración de la norma se ha favorecido una amplia participación en los trámites de consulta pública, audiencia e información pública, posibilitándose un acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos integrantes del proceso de elaboración de la norma.

Por último, por lo que se refiere al principio de eficiencia, 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, la ley contribuye a la satisfacción de los intereses generales y redundando en la necesaria confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

## **5. INCLUSIÓN EN EL PLAN ANUAL NORMATIVO**

Este proyecto figura en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2023.

## **II. CONTENIDO**

La ley se estructura en una exposición de motivos, cinco títulos, dieciocho artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El título I regula el objeto y finalidad de la norma y contiene una definición legal de la actividad de influencia y de los grupos de interés. Se incluye una definición clara y precisa de grupo de interés, los sujetos susceptibles de recibir influencia y de la actividad de influencia, determinándose cuáles son las actividades que han de permitirse en las relaciones de dichos grupos con las personas con responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos, 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 interés.



En el título II se crea y regula el registro de grupos de interés, de carácter obligatorio, público y gratuito, atribuyendo su gestión a la Oficina de Conflictos de Intereses, el cual, 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, así como de las relaciones de los mismos con las personas con responsabilidad en la gestión.

En el Título III, se regula asimismo el código de conducta al que quedan sometidos aquéllos en sus relaciones con éstos, elevando los estándares de integridad requeridos en el ejercicio de las actividades de influencia.

En el Título IV se prevé la obligación de incorporar a cualquier proceso de elaboración normativa el denominado informe de huella legislativa, en el que deberán quedar plasmadas las aportaciones realizadas, en su caso, por los grupos de interés que participen en dicho proceso, al que deberá hacerse referencia en la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo.

El título V recoge el régimen sancionador de la Ley y se atribuye la competencia sancionadora a la Oficina de Conflictos de Intereses.

Las disposiciones adicionales prevén, respectivamente, la promoción de la interoperabilidad del registro de grupos de interés con los registros similares de otras administraciones, con la finalidad de facilitar a éstas y a otras entidades públicas el acceso a la información contenida en el mismo, y la regulación en materia de protección de datos de carácter personal incluidos en el registro de grupos de interés.

La disposición derogatoria deroga el artículo 19 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que regula la Oficina de Conflictos de Intereses, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a dispuesto en esta ley.

Por lo que respecta a las disposiciones finales, la disposición final primera modifica la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado con la finalidad de establecer nuevas limitaciones con ocasión del cese y establecer determinadas modificaciones relativas a la Oficina de Conflictos de Intereses. Las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta, se refieren, respectivamente, a las facultades para el desarrollo de la Ley, a la cobertura competencial de la misma y a su entrada en vigor.

### **III. ANÁLISIS JURÍDICO**

#### **1. JUSTIFICACIÓN DEL RANGO FORMAL**

La regulación debe abordarse mediante una norma con rango legal. Además, modifica otras normas con rango de ley, lo que exige igual rango, de norma legal.

#### **2. RELACIÓN DE LA NORMA CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y ADECUACIÓN AL MISMO**

La regulación contenida en el Anteproyecto de ley, relativa a los grupos de interés y a las relaciones de éstos con el personal público, así como la relativa a la nueva regulación de la Oficina de Conflictos de Intereses, no se dictan en ejecución del derecho de la Unión Europea.



### **3. RELACIÓN DE LA NORMA CON EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA**

La regulación relativa a los grupos de interés está recogida en el hito 432 de la adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en estos términos:

“Entrada en vigor de una ley que regule las relaciones entre los grupos de interés (incluidas las ONG, los grupos de expertos, las asociaciones empresariales, las asociaciones con y sin ánimo de lucro, los sindicatos, las organizaciones mercantiles y los abogados, cuando persigan el objetivo de influir en la política, antes que prestar asesoramiento jurídico) y el sector público. La ley ha de establecer un registro público y obligatorio de grupos de interés, de cuyo seguimiento se encargue un organismo independiente con capacidad y medios (recursos humanos, financieros y técnicos) y facultades de supervisión y sancionadoras. Asimismo, la ley ha de disponer la interconexión del nuevo registro con los registros regionales existentes de grupos de interés. El registro ha de ser operativo, en particular en cuanto a la mencionada interconexión. Se debe llevar a cabo una auditoría informática para verificar esta operatividad”.

Por otro lado, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su IV política palanca, “Una Administración del siglo XXI”, contempla, en su componente 11, el objetivo de la modernización de la gestión pública, asegurando un nuevo modelo de gobernanza con una proyección más estratégica y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas.

### **4. ENGARCE DE LA NORMA CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO**

La regulación relativa a los grupos de interés, como se ha señalado, viene a cubrir un vacío normativo a nivel estatal, a diferencia de lo que ocurre con algunas Comunidades Autónomas, que sí han aprobado las correspondientes normas reguladoras de dichos grupos y han implementado, en sus respectivos ámbitos territoriales, el correspondiente registro de grupos de interés.

Sin perjuicio de lo anterior, el denominado informe de huella normativa que incorpora la norma a efectos de dotar de publicidad a los contactos mantenidos por los grupos de interés con los responsables públicos en el proceso de elaboración normativa, guarda directa relación con las previsiones contenidas en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como con el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La Ley viene, asimismo, a hacerse eco de importantes recomendaciones comunitarias e internacionales, entre otras:

- Recomendación de la OCDE sobre los principios para la transparencia y la integridad de las actividades de lobbying de 2010, actualizada en 2024.
- Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, de 2017.
- Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, de 2017.

## **IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**



La regulación contenida en el Anteproyecto de ley relativa a los grupos de interés y sus relaciones con los responsables públicos, al circunscribir su ámbito de aplicación a la Administración del Estado y su sector público institucional, no presenta incidencia en el ámbito competencial de otras administraciones públicas territoriales.

Por su parte, la regulación de la Oficina de Conflictos de Intereses, de ámbito estatal, tampoco presenta incidencia alguna, dado que se ampara en la potestad de autoorganización de la Administración del Estado.

## V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

La regulación sustancial de los grupos de interés contenida en este Anteproyecto de Ley, fue objeto de un Anteproyecto de Ley anterior, de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés.

Con carácter previo a su elaboración, de acuerdo con lo establecido en los artículos 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se sustanció un trámite de consulta pública previa, por un plazo de un mes, desde el día 28 de abril al día 28 de mayo de 2021.

En el marco de dicha consulta pública, se recibieron un total de 29 aportaciones, de las cuales 6 fueron presentadas por particulares, 18 por asociaciones y entidades privadas y 5 por entidades públicas.

Asimismo, se realizaron diversas reuniones con entidades representativas del sector (APRI, ASEDIE, Foro por la Transparencia, Llorente y Cuenca y ACENTO), así como con la Oficina de Conflictos de Intereses de la Generalitat Valenciana.

Por otra parte, en otras reuniones se informó de dicha regulación al Grupo de Integridad del Foro de Transparencia (en el que participan entidades representativas del sector, representantes de otros departamentos ministeriales y Comunidades Autónomas). En fecha 2 de julio de 2021 se mantuvo una reunión con el grupo de análisis y propuesta de reformas de la Administración General del Estado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.6 de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tras ser informado el anteproyecto por el Consejo de Ministros de fecha 8 de noviembre de 2022, se llevó a cabo el trámite de audiencia e información pública del proyecto, que se inició el día 14 de noviembre de 2022, durante un plazo de quince días hábiles, finalizando el 5 de diciembre del mismo año.

En el marco de este trámite se recibieron un total de 367 aportaciones, de las cuales 18 fueron presentadas por particulares, 311 por asociaciones y entidades privadas y 38 por entidades públicas.

Algunas de estas aportaciones plantearon la conveniencia de optar por un concepto amplio de grupo de interés, que no solo incluyera a las organizaciones que “profesionalmente” se dedican a la actividad de representar a terceros ante los responsables públicos, sino también a todos los que realicen actividades de influencia aun cuando las desarrollen con carácter temporal.



Asimismo, numerosas aportaciones sugirieron incluir en el concepto de grupo de interés a los colegios profesionales, así como a sindicatos y a las organizaciones empresariales.

La mayoría de aportaciones relativas al registro de grupos de interés se decantaron por su obligatoriedad y gratuidad, así como por su coordinación con los registros similares llevados por otras Administraciones Públicas, si bien alguna propuesta planteó la inscripción meramente voluntaria en el supuesto de entidades cuya función principal no es el ejercicio de la actividad de influencia. Se planteó, asimismo, la necesidad de que el registro cumpla con los requerimientos y parámetros de accesibilidad universal.

Mayoritariamente, las propuestas fueron favorables al establecimiento de derechos y deberes para los representantes de los grupos de interés, así como de códigos de conducta de obligado cumplimiento para los mismos, si bien al mismo tiempo insistieron en la necesidad de tipificar también los deberes para el personal público susceptible de recibir influencia, suscitándose, incluso, la conveniencia de establecer un régimen sancionador aplicable a dicho personal.

Algunas aportaciones demandaron mayor publicidad de los datos económicos de los grupos de interés para evaluar su independencia, especialmente cuando reciben fondos públicos, mientras que otras se mostraron contrarias a exigir a dichos grupos revelar esa información.

Mayoritariamente se consideró conveniente establecer limitaciones a las llamadas puertas giratorias entre los responsables públicos y los grupos de interés.

Varias propuestas propusieron el contenido a incluir en el informe de “huella legislativa”, con el fin de incrementar la transparencia en la tramitación normativa.

Y, finalmente, como propuesta organizativa, diversas entidades plantearon la necesaria adscripción del registro de grupos de interés y las actividades de seguimiento y de control en la aplicación de la ley a un órgano dotado de mayor autonomía en independencia.

Las aportaciones recibidas de este proceso participativo se han tenido en consideración para la redacción del texto.

Respecto del citado Anteproyecto de Ley anterior, regulador de los grupos de interés, se recabaron y recibieron, asimismo, los siguientes informes:

- Informes de otros departamentos y órganos: Agencia Española de Protección de Datos, de 14 de diciembre de 2022).
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad normativa del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de 15 de marzo de 2023.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, del 26 de mayo de 2023.

El presente Anteproyecto de Ley ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, con fecha 22 de enero de 2025, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

## **VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **1. IMPACTO ECONÓMICO**



Por un lado, 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, y una mayor claridad y simplicidad que reduce costes, riesgos y mejora el clima de negocio.

Se considera que puede existir un impacto económico favorable como consecuencia del establecimiento de un marco regulador de los grupos de interés, que exige que sus relaciones con los responsables públicos se desarrollen en un marco de transparencia y de prevención de conflictos de intereses, así como la creación de un organismo dotado de una mayor autonomía funcional e independencia, encargado de la gestión y control de los conflictos de intereses y de la promoción de la integridad en el ámbito estatal.

Con ello, la ciudadanía puede juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y se promueve una mejor fiscalización de la actividad pública, que contribuye a la necesaria regeneración democrática, a incrementar la eficiencia y la eficacia del Estado y a favorecer el crecimiento económico.

## **2. IMPACTO PRESUPUESTARIO**

Se prevé abordar tanto la creación del Portal OCI, como el desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática que albergará el registro de grupos de interés a través de medios propios del Departamento, en concreto, por parte de la Secretaría General de Administración Digital.

Se estima necesario disponer de los siguientes recursos humanos para atender las necesidades derivadas de la aplicación de la ley:

- Subdirector/a general (nivel 30)
- Vocal asesor (nivel 30)
- Jefe de Área (nivel 28)
- Jefe de servicio (nivel 26)
- Secretario/a Subdirector/a general (nivel 16)

El coste de los mencionados recursos humanos -incluyendo los costes de Seguridad Social-, tomando en consideración las retribuciones vigentes se cuantifica en 300.381,24 euros.

## **3. CARGAS ADMINISTRATIVAS**

De cara a la cuantificación del coste directo de las cargas administrativas que generan, se reflejan en la siguiente tabla, partiendo de la estimación siguiente: unas 28.000 entidades son susceptibles de ser consideradas como grupos de interés, y por tanto estarán llamadas a cumplir las obligaciones concretadas en la nueva norma.

El dato de entidades susceptibles de ser calificadas como grupos de interés, y por ende, obligadas a registrarse es fruto de la estimación que la Oficina de Conflictos de Intereses ha elaborado a través de los datos disponibles en CCAA que sí gozan ya de dicho registro, junto con la premisa de que la conceptualización de grupo de interés de la Ley es muy amplia, incluyendo, incluso, personas físicas.

En Cataluña, el número total de grupos inscritos es 5.928. De los cuales se inscribieron en 2023, 525. En la Comunidad Valenciana el número total de grupos inscritos en su registro es de 1.474, de los cuales 387 se inscribieron en 2023.



Si ambas CCAA suman una población de 12.821.500 según datos del INE<sup>[1]</sup> sobre una población total de 47.385.107 (es decir, que el 27% de la población española reside en estas dos CCAA), se puede extrapolar, a partir de nº de entidades inscritas en dichos registros (7402 entre Catalunya y Comunidad Valenciana), el dato de que unas 27.355 organizaciones se inscribirían en el registro de grupos de interés.

Puesto que el concepto de grupo de interés acuñado por la norma es amplio, se redondea tal cifra hasta los 28.000. Si bien es de suponer que habrá una inscripción en registro masiva en el primer año de vigor de la Ley y luego un ritmo de inscripciones más limitado en los siguientes años.

Obligaciones de tipo administrativo (Tabla I del Método Simplificado)	Artículo	Tipo carga	Coste unitario	Frecue	Población	Coste anual
Inscripción electrónica en el registro de grupos de interés	56.2	13	50 €	1	28.000	1.400.000 €
Obligación de presentar anualmente una memoria económica	65.4	10	500 €	1	28.000	14.000.000 €
Obligación de comunicar o publicar	59	19	100 €	1	28.000	2.800.000
<b>TOTAL CARGAS ADMINISTRATIVAS</b>						<b>18.200.000 €</b>

#### 4.IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

El impacto de género se analiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y en el artículo 26.3.f) de la ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.

La regulación proyectada no genera desigualdades en relación con la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

#### 5. IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA

Este impacto se analiza en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La regulación proyectada no presenta impacto ni en la infancia ni en la adolescencia

Por otra parte, el impacto en las personas con discapacidad se considera positivo, en la medida en que se prevé expresamente la obligación de que el registro de grupos de interés - íntegramente electrónico- respete los requerimientos y parámetros de accesibilidad universal establecidos para la administración electrónica, con la finalidad de poder ser utilizado autónomamente por dichas personas, así como por las personas mayores.

[1] [Población por comunidades y ciudades autónomas y sexo.\(2853\)](#)



## **6. IMPACTO EN LA FAMILIA**

Esta Ley carece de impacto en relación con la familia.

## **7. IMPACTO POR RAZÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

Esta Ley carece de impacto en relación con el cambio climático.

## **8. OTROS IMPACTOS**

Las medidas contenidas en esta Ley no conllevan otros impactos relevantes.

## **VII. EVALUACIÓN EX POST**

Esta norma estará sometida a la evaluación a que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los criterios para realizar esta evaluación serán los previstos en artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, siendo necesario por lo tanto analizar la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y los resultados de aplicación de esta norma.



O F I C I O

S/REF:

N/REF: SGCJ/2025/Informes preceptivos/002

ASUNTO: Informe 26.5, párrafo 4º

DESTINATARIO: **Secretaría de Estado de Función Pública**

Con relación al **“Anteproyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés”**, esta Secretaría General Técnica emite informe de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

*Firmado electrónicamente en la fecha de la firma por la Secretaria General Técnica,  
Reyes Zatarain del Valle*

[sgt@digital.gob.es](mailto:sgt@digital.gob.es)

C/ Poeta Joan Maragall 41  
PLANTA 12  
28071 MADRID





## INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE INTERÉS.

Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica para informe, a los efectos previstos en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el Anteproyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés.

### I.- ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

Este anteproyecto, elaborado a iniciativa de la Secretaría de Estado de Función Pública, inició su tramitación con la realización de la consulta pública prevista en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, entre el 28 de abril y el 28 de mayo de 2021, y se elevó al Consejo de Ministros para el trámite previsto en el artículo 26.4 de la misma ley el 8 de noviembre de 2022.

Posteriormente, el anteproyecto fue informado, en virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, por la Secretaría General Técnica del ahora extinto Ministerio de Hacienda y Función Pública, en fecha de 26 de mayo de 2023.

Con fecha de 22 de enero de 2025 se han recibido nuevas versiones del anteproyecto de ley y de su Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Se procede por tanto a emitir informe sobre las novedades de la nueva versión del proyecto y su MAIN, no habiendo cambios respecto al objeto, fundamento jurídico y rango normativo, ni respecto a la tramitación del anteproyecto, por lo que no se estima necesario analizar nuevamente estos aspectos, en relación con los cuales esta Secretaría General Técnica se ratifica en lo señalado en el informe de 26 de mayo de 2023 de la Secretaría General Técnica del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública.

### II.- CONTENIDO DEL PROYECTO.

La nueva versión del anteproyecto consta de una exposición de motivos; cinco títulos compuestos por dieciocho artículos; dos disposiciones adicionales que únicamente sufren cambios formales, eliminándose la tercera; una disposición derogatoria que contiene una cláusula general; y cuatro disposiciones finales.

En el Título I del anteproyecto (anterior título preliminar), relativo a las disposiciones generales, no se aprecian cambios reseñables sino meramente formales, con la excepción de la inclusión, en el artículo 3, de los miembros de los gabinetes que prestan funciones de confianza o asesoramiento especial, regulados en el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y del personal directivo público dentro del ámbito de aplicación de la norma como personal público susceptible de influencia.

El actual Título II (antiguo Título I) del anteproyecto, que en la anterior versión tenía por objeto el Registro de Grupos de Interés y Código de Conducta, queda limitado en esta versión al citado registro. En este título cabe destacar que, en el artículo 5, se añade la previsión de que se dotará a la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI), a la que se atribuye la gobernanza y gestión del Registro de grupos de interés que se crea en el anteproyecto, de una unidad específica con rango de subdirección general para el cumplimiento de dichas funciones.

[sgt@digital.gob.es](mailto:sgt@digital.gob.es)

C/ Poeta Joan Maragall 41  
PLANTA 12  
28071 MADRID

CSV : GEN-fbe5-6b2a-4fff-de7c-588b-168a-81e6-d3fd

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : REYES ZATARAIN DEL VALLE | FECHA : 22/01/2025 15:48 | Sin acción específica

30 ENE. 2025 12:24:38 Entrada: 54824





Por su parte, el Código de Conducta al que quedan sometidos los grupos de interés , antes incluido en el Título I, pasa a ser regulado por el Título III, materia esta que no ha sufrido cambios.

El Título IV, relativo al informe de huella normativa, ha sufrido meramente cambios formales.

En el Título V se regula, por último, el régimen sancionador específico aplicable a los grupos de interés. El artículo 12 de la anterior versión de los textos pasa a convertirse en los actuales artículos 16 y 18, sin cambios de contenido. El actual artículo 12, relativo a las infracciones , en relación con la infracción muy grave prevista en el apartado 1.c), ya recogida en la versión anterior, consistente en inscribirse en el registro de grupos de interés con datos o documentos falsos, a sabiendas, u omitir deliberadamente datos y documentos que deberían ser aportados al registro, se añade en el texto ahora informado “sin perjuicio de lo que establece el Código Penal”. Por otra parte, lo más reseñable de los cambios introducidos en este Título V es la atribución por el nuevo artículo 15 de la potestad sancionadora que afecte a los grupos de interés a la OCI, cuando en la anterior versión la incoación y resolución correspondía a la persona titular de la Secretaría de Estado con competencias en materia de función pública y solamente la instrucción a la OCI.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, cabe destacar que en la disposición final primera se ha introducido, respecto a la versión anterior, un nuevo apartado uno que modifica el artículo 19 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado , con el fin de modificar la regulación de la OCI: en concreto, se hace referencia, ya no solo a su autonomía, sino también a su independencia funcional en el ejercicio de sus funciones, señalando que a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la Oficina se adscribe al Ministerio competente en materia de prevención de conflictos de intereses, a través de la Secretaría de Estado de Función Pública , y se le atribuyen nuevas funciones, como la de la llevanza y gestión del registro de grupos de interés regulado en su ley y en su normativa de desarrollo, así como de los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales del personal alto cargo de la administración general del Estado y su sector público y la de la supervisión de los grupos de intereses, en el ámbito de la Administración General del Estado así como la incoación, instrucción y resolución de procedimientos sancionadores previstos en su normativa específica .

La disposición final segunda recoge, al igual que en la anterior versión, las facultades de desarrollo de la norma, incluyendo como novedad el establecimiento del plazo de seis meses para dictar el real decreto de aprobación del Estatuto de la OCI.

La disposición final tercera recoge ahora el título competencial y la disposición final cuarta establece la entrada en vigor de la ley a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, a diferencia de la versión anterior que fijaba la entrada en vigor a los seis meses de la publicación.

### III.- OBSERVACIONES.

Una vez analizada la regulación que se propone, esta Secretaría General Técnica no formula observaciones.

Únicamente se pone de manifiesto que debe incluirse en el apartado de tramitación del resumen ejecutivo de la MAIN, así como en el apartado V, relativo a la descripción de la tramitación, una referencia a la fecha de emisión del presente informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, por tratarse de una novedad en el procedimiento de tramitación.

[sgt@digital.gob.es](mailto:sgt@digital.gob.es)

C/ Poeta Joan Maragall 41  
PLANTA 12  
28071 MADRID





En Madrid, en la fecha de la firma

*Firmado electrónicamente por la Secretaria General Técnica*

*Reyes Zatarain del Valle*

Código seguro de Verificación : GEN-fbe5-6b2a-4fff-de7c-588b-168a-81e6-d3fd | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

[sgt@digital.gob.es](mailto:sgt@digital.gob.es)

C/ Poeta Joan Maragall 41  
PLANTA 12  
28071 MADRID

CSV : GEN-fbe5-6b2a-4fff-de7c-588b-168a-81e6-d3fd

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : REYES ZATARAIN DEL VALLE | FECHA : 22/01/2025 15:48 | Sin acción específica

30 ENE. 2025 12:24:38 Entrada: 54824





Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica para informe, a los efectos previstos en el artículo 26.5, párrafo 4º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el **Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés**.

## I.- OBJETO DE LA NORMA

El objeto del anteproyecto consiste en disciplinar, en el ámbito de la Administración General del Estado y su sector público, las relaciones entre los grupos de interés, por un lado, y los titulares de los puestos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, y el resto de empleados públicos que participen en la toma de decisiones, por otro, en los procesos de elaboración de disposiciones normativas y políticas públicas, así como en la aplicación de las mismas, en un marco de transparencia para la prevención de situaciones de riesgo en las toma de decisiones.

Para ello, define los grupos de interés y lo que se entiende por actividades de influencia, crea un Registro de grupos de interés y establece un código de conducta para estos grupos y sus miembros, ordenando sus relaciones con los altos cargos y personal público.

Cabe señalar que hasta el momento en el ámbito de la Administración General del Estado y su sector público institucional no se había abordado -con la excepción de la CNMC- la regulación de los grupos de interés, cuya actividad en otros ámbitos territoriales del Estado, así como en otros países de nuestro entorno, se encuentra claramente definida y regulada. A fin de cubrir este vacío normativo, y siguiendo las directrices y recomendaciones a los Estados miembros de la Comisión Europea, del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) en el ámbito del Consejo de Europa y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se incluyó en el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, 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 los responsables públicos, compromiso al que se da cumplimiento con el presente anteproyecto.

## II.- CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos; diecisiete artículos; tres disposiciones adicionales referidas, respectivamente, a la promoción de la interoperabilidad del Registro de grupos de interés con el fin de facilitar a otras Administraciones y entidades públicas el acceso a la información contenida en el mismo, a la protección de datos de carácter personal y a la definición de los conflictos de interés; y tres disposiciones finales. La primera añade un apartado 3 bis al artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, en virtud del cual se establece una prohibición temporal para las personas incluidas en el ámbito de aplicación de dicha norma de realizar actividades profesionales de influencia al servicio o para entidades inscritas en el Registro de grupos de interés en aquellas materias relacionadas con las competencias del departamento, organismo o entidad en los que prestaron servicios como alto cargo. La segunda habilita



al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley, en particular las normas relativas a la organización y funcionamiento del registro, que deberán aprobarse en seis meses desde la entrada en vigor de la ley. En fin, la tercera dispone la entrada en vigor de la norma a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El Título preliminar del anteproyecto, relativo a las disposiciones generales, precisa en primer lugar el objeto y ámbito de aplicación de la ley: regular, en el ámbito de la Administración General del Estado y de su sector público institucional, la relación entre los grupos de interés y las personas titulares de puestos susceptibles de recibir influencia, para garantizar la transparencia, participación e igualdad en los procesos de toma de decisiones públicas y la prevención de situaciones de conflictos de interés. Se establecen, asimismo, las definiciones de grupo de interés, de personal público susceptible de influencia y de actividad de influencia.

En el Título I se crea y regula el Registro de Grupos de Interés. Este Registro será de carácter público y gratuito y tendrá la finalidad de garantizar la transparencia y la integridad de las actividades que desarrollan dichos grupos en sus relaciones con el personal público susceptible de recibir influencia, por lo que la inscripción en el mismo será obligatoria. El Registro se adscribe a la Oficina de Conflictos de Intereses, a la que corresponde también su gestión. El anteproyecto especifica los datos mínimos a inscribir en él, así como el procedimiento para ello y los derechos y obligaciones de los grupos de interés inscritos, remitiendo al desarrollo reglamentario determinados aspectos como la organización y el funcionamiento del mismo. Por último, se establece el Código de Conducta al que quedan sometidos los grupos de interés.

El Título II establece la obligación de incorporar el denominado informe de huella normativa a los procesos de elaboración de cualquier proyecto normativo, en el que deberán quedar plasmadas las aportaciones realizadas, en su caso, por los grupos de interés que participen en el mismo.

En el Título III regula, por último, el régimen sancionador específico aplicable a los grupos de interés. Así, se tipifican las infracciones -muy graves, graves y leves- y las correspondientes sanciones: la cancelación de la inscripción en el Registro y la prohibición de volver a solicitarla por un periodo máximo de dos años para las infracciones muy graves, la suspensión de la inscripción entre tres y seis meses para las infracciones graves y el apercibimiento para las leves.

Se precisan, asimismo, los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores y se recoge el régimen de prescripción de las infracciones y sanciones y la publicidad de estas últimas.

### **III.- PROCEDIMIENTO.**

El anteproyecto se acompaña de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula aquélla.



Según se indica en la misma, del 28 de abril al 28 de mayo de 2021 se realizó el trámite de consulta pública a los efectos del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Igualmente, se ha satisfecho el trámite de audiencia e información públicas previsto en el apartado 6 de ese mismo artículo 26 entre los días 14 de noviembre y 5 de diciembre de 2022.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el 14 de noviembre de 2022 se solicitó el preceptivo informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, sin que se haya emitido hasta el momento.

El anteproyecto también se ha sido sometido al informe previo y preceptivo de la Agencia Española de Protección de Datos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 47 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, y 5.3 b) del Estatuto de la citada Agencia, aprobado por Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, emitiéndose este con fecha 14 de diciembre de 2022.

Por último, también resulta preceptiva la emisión del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

#### IV.- RANGO NORMATIVO.

Este anteproyecto de ley se presenta haciendo uso de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución Española y el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. El rango jurídico es el de ley ordinaria, lo que se considera adecuado y coherente con la modificación que a través de la misma se efectúa de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

#### V.- OBSERVACIONES.

A la vista de lo anterior, y una vez analizado el texto, no se formulan observaciones al mismo.

Madrid, a 26 de mayo de 2023

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

  
Marta de Andrés Novo



SR. DIRECTOR DEL GABINETE DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE FUNCIÓN PÚBLICA.-



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en relación con el artículo 57.1, letra c), del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, cúmpleme informarle lo siguiente:

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

El anteproyecto remitido tiene por objeto regular, en el ámbito de la Administración General del Estado y de su sector público, la relación entre los grupos de interés y las personas titulares de puestos susceptibles de recibir influencia, para garantizar la transparencia en la toma de decisiones públicas y la prevención de situaciones de conflictos de interés.

Tal y como se señala en la Exposición de Motivos, con esta regulación se cubre un importante vacío normativo del ordenamiento jurídico estatal que se ha puesto de manifiesto, de forma reiterada, tanto por la propia sociedad civil como por instituciones comunitarias y organismos internacionales, citando como precedente el Libro verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia que llevó a la creación del Registro de Transparencia en la Unión en el año 2011, así como las recomendaciones realizadas a España para la

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M.ª U. España Martín		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	1/22



30 ENE 2025 12:24:38 Entrada: 54824

regulación de los grupos de Interés en el Informe Estado de Derecho de la Comisión Europea, en la Quinta Ronda de Evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa así como en los informes bianuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, se cita el Objetivo 16 de la Agenda 2030, el componente 11 de la IV política palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024.

I

El marco normativo aplicable a los tratamientos de datos de carácter personal que puedan realizarse al amparo de la norma proyectada está constituido, con carácter general, por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos, RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

Dentro de la regulación de los grupos de interés, y a los efectos de las competencias de esta Agencia, destaca la creación de un Registro de grupos de interés de carácter público y obligatorio que va a implicar el tratamiento de datos de carácter personal, en la medida en que se tratan informaciones referidas a personas físicas identificadas o identificables (artículo 4 del RGPD), como pueden ser los datos personales de los grupos de interés que sean personas físicas, los representantes de las personas jurídicas, los sujetos para los cuales se realiza la actividad cuando sean personas físicas y las autoridades y personal público con el que se relacionen.

De este modo, el Registro de de grupos de interés de carácter público deberá cumplir con los principios de protección de datos personales contenidos en el artículo 5 del RGPD:

1. Los datos personales serán:
  - a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»);
  - b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Marín	<b>30 ENE 2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	2/22



acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);

c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);

e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»);

f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas («integridad y confidencialidad»).

2. El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»).

Con carácter previo, debe indicarse que el presente informe se ha elaborado partiendo de la consideración que para el cumplimiento de la finalidad perseguida por el anteproyecto, no resulta necesario el tratamiento de las categorías especiales de datos a las que se refiere el artículo 9.1. del RGPD, respecto de los cuales no se realiza referencia alguna ni en el texto ni en la MAIN.

Si se pretendiera el tratamiento de este tipo de datos personales debe recordarse que es requisito indispensable que, con carácter previo, concurra alguna de las causas que levanten la prohibición de su tratamiento conforme al artículo 9.2. del RGPD.

Por lo que, si previo el análisis de riesgos y la Evaluación de Impacto en la Protección de Datos a los que posteriormente nos referiremos, se

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M <sup>a</sup> España Marín	<b>30-ENE-2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	3/22



considerara necesario que en determinados supuestos se trataran categorías especiales de datos personales, y siempre que se justifique oportunamente, su tratamiento únicamente podría realizarse conforme a lo previsto en la letra g) del artículo 9.2. del RGPD: el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.

En este caso, debería recogerse expresamente en el anteproyecto dicha posibilidad, identificando qué tipos de datos personales incluidos en las categorías especiales de datos podrían ser objeto de tratamiento, y limitarlos a los estrictamente necesarios, previendo su supresión inmediata en cuanto no sean necesarios y estableciendo, en su caso, las garantías adicionales que resulten del correspondiente análisis de riesgos para la adecuada protección de los intereses y derechos fundamentales del interesado.

**Como se ha adelantado, esta Agencia considera que, con carácter general, no resultará necesario dicho tratamiento, por lo que debería recogerse expresamente en el texto de la norma que en ningún caso serán objeto de tratamiento en el Registro las categorías especiales de datos personales contempladas en el artículo 9.1. del RGPD.**

II

Continuando con al análisis del principio de licitud, el Anteproyecto configura la inscripción en el Registro con carácter obligatorio, señalando en el artículo 6.1. que *“En el Registro de grupos de interés se inscribirán obligatoriamente las personas físicas y jurídicas, sea cual sea su forma o estatuto jurídico, así como las agrupaciones de personas que se conformen en plataformas, foros, redes u otras formas de actividad colectiva sin personalidad jurídica, que realicen la actividad de influencia”*. **Por lo tanto, la base jurídica que legitima el tratamiento es la contemplada en la letra c) del artículo 6.1 del RGPD: “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”**, cumpliéndose con el principio constitucional de reserva de ley que recuerda el artículo 8.1 de la LOPDGDD:

1. *El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones*

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M.ª España Marín		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	4/22



*generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.*

Por consiguiente, siendo un tratamiento de datos personales que va a realizar la Administración en cumplimiento de una obligación legal no procede la referencia al consentimiento de los afectados que se contiene en el artículo 7 del Anteproyecto, en el segundo párrafo del apartado 3:

*Quien suscriba la declaración responsable debe asegurar que posee y puede acreditar el consentimiento expreso de las personas físicas que van a ejercer la actividad de influencia para que sus datos identificativos puedan hacerse públicos. Las personas que soliciten la inscripción de datos en el Registro estarán informadas del tratamiento otorgado a la información facilitada en los términos previstos en la normativa aplicable en materia de protección de datos de carácter personal.*

Para ello, debe partirse de la definición del consentimiento del interesado contenida en el artículo 4.11 del RGPD: toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen, y que son objeto de un análisis detallado por el Comité Europeo de Protección de Datos en sus Directrices 5/2020 sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento (UE) 2016/679 adoptadas el 4 de mayo de 2020.

A este respecto, tal y como viene destacando esta Agencia, con carácter general el consentimiento del interesado no permite legitimar los tratamientos de datos personales por parte de la Administración por presumirse que dicho consentimiento no es libre, máxime en los supuestos en los que existe una obligación legal. En este sentido, la necesidad de que el consentimiento sea libre implica, según el Considerando 42 del RGPD, que “El consentimiento no debe considerarse libremente prestado cuando el interesado no goza de verdadera o libre elección o no puede denegar o retirar su consentimiento sin sufrir perjuicio alguno”. Además, como añade el Considerando 43, “Para garantizar que el consentimiento se haya dado libremente, este no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal en un caso concreto en el que exista un desequilibrio claro entre el interesado y el responsable del tratamiento, en particular cuando dicho responsable sea una autoridad pública y sea por lo tanto improbable que el consentimiento se haya dado libremente en todas las circunstancias de dicha situación particular”.

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M <sup>a</sup> España Martínez		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	5/22



Por lo tanto, y sin perjuicio de que la intervención de las personas físicas que van a ejercer la actividad de influencia pueda ser voluntaria o derivar de otras relaciones jurídicas contractuales con la persona física o con la persona jurídica o entidad sin personalidad cuyo representante suscriba la declaración responsable, el tratamiento de sus datos personales en el Registro, incluida la publicidad de sus datos identificativos impuesta por la ley, no requiere el consentimiento de los afectados, sin perjuicio del deber de informar a los mismos en los términos establecidos en el artículo 13 del RGPD.

**Por todo ello, debería suprimirse en el apartado 3 del artículo 7 la referencia al consentimiento expreso, sustituyéndola por la mención de que quien suscriba la declaración responsable de asegurar que se ha informado a las personas físicas que van a ejercer la actividad de influencia respecto del tratamiento de sus datos personales en el Registro conforme a lo previsto en la normativa sobre protección de datos personales, incluido que sus datos identificativos van a hacerse públicos.**

**Asimismo, debería suprimirse la obligación que impone a las personas que actúan en nombre y representación de los grupos de interés el artículo 9.1. en la letra b): Aceptar que se haga pública la información proporcionada al Registro y la facilitada al personal público, así como la baja en el mismo, excepto aquella que por motivos legales tenga prohibido o limitado su acceso**

**Todo ello sin perjuicio del deber de informar por el responsable del Registro a las personas que soliciten la inscripción en los mismos términos del artículo 13 del RGPD, tal y como se contempla en el último inciso del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 7.**

**II**

Una vez identificada la base jurídica que legitima el tratamiento de los datos de carácter personal, derivada del cumplimiento de obligaciones legales al amparo del artículo 6.1.c) del RGPD, deben recordarse las previsiones que al respecto de la misma se contienen en los apartados 2 y 3 del propio artículo 6 del RGPD:

*2. Los Estados miembros podrán mantener o introducir disposiciones más específicas a fin de adaptar la aplicación de las normas del presente Reglamento con respecto al tratamiento en cumplimiento del apartado 1, letras c) y e), fijando de manera más precisa requisitos específicos de tratamiento y otras medidas que garanticen un*

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Marín	<b>30-ENE-2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	6/22



*tratamiento lícito y equitativo, con inclusión de otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX.*

3. La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por:

- a) el Derecho de la Unión, o
- b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

*La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido.*

En este mismo sentido, el ya citado artículo 8.1. de la LOPDGDD prevé específicamente que la ley que establezca la obligación “*podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679*”.

Estas previsiones deben ponerse en relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del TJUE referida a la limitación del derecho fundamental a la protección de datos personales, tal y como viene señalando de manera reiterada esta Agencia.

De acuerdo con la misma, el derecho a la protección de datos personales es un derecho fundamental, cuyo contenido consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M <sup>a</sup> España Martínez		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	7/22



30-ENE-2025 12:24:38 Entrada: 54824

individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso» (STC76/2019, de 22 de mayo, y STC 292/2000, de 30 de noviembre). Pero, además, estas sentencias señalaron igualmente la necesidad de que la injerencia esté prevista en una ley o norma de la Unión Europea, con respeto, en todo caso, al principio de proporcionalidad.

En concreto, el Tribunal Constitucional, en la STC 76/2019, de 22 de mayo, tras citar, entre otras, a su anterior STC 292/2000, de 30 de noviembre, señala:

*- En segundo lugar, por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas ora incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), ora limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal (por todas, STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4). En la STC 49/1999, FJ 4, definimos la función constitucional de esa reserva de ley en los siguientes términos:*

*Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un Ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos "únicamente al imperio de la Ley" y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981, 34/1995, 47/1995 y 96/1996) constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por eso, en lo que a nuestro Ordenamiento se refiere, hemos caracterizado la seguridad jurídica como una suma de legalidad y certeza del Derecho (STC 27/1981, fundamento jurídico 10)."*

*Esta doble función de la reserva de ley se traduce en una doble exigencia: por un lado, la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia; y, por otro lado, esa norma legal "ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica", esto es, "ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención" (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, "no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias [...], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites" (STC 292/2000, FJ 15).*

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - Mª U. España Marín		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	8/22



Además, dicha ley deberá respetar en todo caso el principio de proporcionalidad, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero:

*“En otras palabras, de conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan basta con recordar que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto; STC 66/1995, de 8 de mayo, F. 5; STC 55/1996, de 28 de marzo, FF.7, 8 y 9; STC 270/1996, de 16 de diciembre, F. 4.e; STC 37/1998, de 17 de febrero, F. 8; STC 186/2000, de 10 de julio, F. 6).”*

La misma doctrina sostiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Así, si el art. 8 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho de toda persona a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, el art. 52.1 reconoce que ese derecho no es ilimitado y permite la limitación del ejercicio de esos derechos y libertades reconocidos por la Carta, limitación que deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de los mismos.

La STJUE de 6 de octubre de 2020, en los casos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, La Quadrature du Net y otros, en su apartado 175, recuerda que:

*En cuanto a la justificación de dicha injerencia, cabe precisar que el requisito, previsto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que la permita debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).*

Igualmente, el apartado 65 de la Sentencia (STJUE) de la misma fecha 6 de octubre de 2020 (C-623/17), Privacy International contra Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs y otros, con cita, como la anterior, de la sentencia Schrems 2, dice:

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M <sup>a</sup> Carolina Martínez		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	9/22



65 Cabe añadir que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).

En definitiva, el apartado 175 de la STJUE de 16 de julio de 2020, C-311/2020, Schrems 2, dice:

*Cabe añadir, sobre este último aspecto, que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 139 y jurisprudencia citada].*

Es pues, la misma ley que establece la injerencia en el derecho fundamental la que ha de determinar las condiciones y garantías, esto es, el alcance y la limitación, que han de observarse en dichos tratamientos,

Y en dicha STJUE de 16 de julio de 2020, Schrems 2, se añade (y se reitera posteriormente en las citadas sentencias de 6 de octubre de 2020):

176 Finalmente, para cumplir el requisito de proporcionalidad según el cual las excepciones a la protección de los datos personales y las limitaciones de esa protección no deben exceder de lo estrictamente necesario, la normativa controvertida que conlleve la injerencia debe establecer reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos se hayan transferido dispongan de garantías suficientes que permitan proteger de manera eficaz sus datos de carácter personal contra los riesgos de abuso. En particular, dicha normativa deberá indicar en qué circunstancias y con arreglo a qué requisitos puede adoptarse una medida que contemple el tratamiento de tales datos, garantizando así que la injerencia se limite a lo estrictamente necesario. La necesidad de disponer de tales garantías reviste especial importancia cuando los datos personales se someten a un tratamiento automatizado [véase, en este sentido, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartados 140 y 141 y jurisprudencia citada].

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M.ª España Marín		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	10/22



30-ENE-2025 12:24:38 Entrada: 54824

Como ya mencionamos más arriba en este informe, la STC 76/2019, tan reiterada, dispone:

*Esta doble función de la reserva de ley se traduce en una doble exigencia: por un lado, la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia; y, por otro lado, esa norma legal «ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica», esto es, «ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención» (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, «no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias [...], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites» (STC 292/2000, FJ 15).*

Con el fin de dar adecuado cumplimiento a la normativa y jurisprudencia citada, esta Agencia viene recomendando repetidamente en sus informes que el prelegislador, en aquellos casos, como el presente, en que los tratamientos tienen como base jurídica el art. 6.1.c) o e) del RGPD (esto es, tratamientos cuya base es una obligación legal o una misión de interés público), y venga establecida por el Derecho de la Unión o en el Derecho del Estado miembro que se aplique al responsable del tratamiento y tal Derecho regule la operación específica de tratamiento o conjunto de operaciones en cuestión, como es el caso de las operaciones de tratamiento impuestas por el proyecto que se informa, haga uso de la posibilidad que establece el art. 35.10 RGPD de modo que sea el propio órgano proponente de la disposición general, en el curso del procedimiento de creación de la disposición de la norma (ley, real decreto etc.) quien realice una evaluación de impacto relativa a la protección de datos (EIPD) como parte de una evaluación de impacto general en el contexto de la adopción de dicha base jurídica. Dicha EIPD habrá de incorporarse, como permite el art. 2.1, letra g), del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este precepto es, además, suficientemente expresivo de la voluntad del legislador de incluir en la MAIN, dentro del concepto “Otros impactos”, el análisis del “impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma”.

*g) Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las*

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Marín	<b>30 ENE. 2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	11/22



*personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma*

Dicha EIPD no se ha llevado a cabo por el órgano proponente de la disposición general. Su realización permitiría que los responsables o encargados del tratamiento no tendrían la obligación de realizar dicha evaluación de impacto de datos personales (EIPD) prescrita en el art. 35 RGPD (y que el Real Decreto del ENS ha considerado asimismo obligatoria) precisamente por haberse llevado ya a cabo en el seno del proceso de gestación de la norma de carácter general.

Esta Agencia recuerda, asimismo, que el citado Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) establece que la política de seguridad del sistema de información deberá examinar y tener en cuenta “los riesgos que se derivan del tratamiento de los datos personales” (art. 12.1.f)), así como que en caso de que los sistemas de información traten datos personales (como es el caso), en todo caso, prevalecerán las medidas a implantar como consecuencia del análisis de riesgos y, en su caso, de la evaluación de impacto en caso de resultar agravadas respecto de las previstas en el citado real decreto (art. 3.3).

En definitiva, esta AEPD recomienda que, con la participación del delegado de protección de datos (DPD), se lleven a cabo y se incorporen a la MAIN el análisis de riesgos (art. 24 RGPD) y la evaluación de impacto relativa a la protección de datos (art. 35 RGPD), lo que permitirá, a la vista de ello, al propio prelegislador, determinar no sólo las medidas de seguridad necesarias en los sistemas de información, sino las garantías específicas que se requieran para afrontar los riesgos derivados del tratamiento de los datos que el Anteproyecto de ley establece (ver art. 35.7.d) RGPD).

Corresponde, cabe recordar, al responsable del tratamiento, en virtud del principio de responsabilidad proactiva (art. 24.1 RGPD) el establecimiento de las medidas técnicas y organizativas apropiadas a fin de garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme con el presente Reglamento, teniendo en cuenta la naturaleza, el ámbito, el contexto y los fines del tratamiento así como los riesgos de diversa probabilidad y gravedad para los derechos y libertades de las personas físicas, y que ello habrá de hacerlo “desde el diseño” del tratamiento (art. 25.1 RGPD), integrando las garantías en

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Marín	<b>30 ENL 2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	12/22



el tratamiento, y ello aconsejaría que las garantías para minimizar los riesgos, una vez conocidos y ponderados en la EIPD tras el análisis de riesgos, se incorporen a la propia norma.

Por todo ello, si bien el texto remitido contiene una mención expresa a la aplicación al Registro de lo establecido en la normativa de protección de datos de carácter personal, la misma no es suficiente, dada su generalidad y la aplicación directa de dicha normativa, para entender cumplidos los requisitos legales y jurisprudenciales exigibles a las limitaciones del derecho fundamental, sino que deberá valorarse si el propio texto incorporar previsiones y garantías específicas a este respecto, tal y como se analizará posteriormente, sin perjuicio de las que pudieran resultar de los análisis referidos.

### III

Por otro lado, la aplicación de la normativa sobre protección de datos de carácter personal requiere, tal y como venimos señalando, de la correcta atribución de responsabilidades, identificando el sujeto que va a ostentar la condición de responsable del tratamiento, que el artículo 4.7 del RGPD define como *la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.*

En el presente caso, tratándose de la actuación de organismos públicos, debe atenderse a las normas jurídicas que atribuyen las correspondientes competencias, criterio recogido asimismo en las Directrices 07/2020 del Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) sobre los conceptos de responsable del tratamiento y encargado en el RGPD, al referirse a los supuestos de control emanado de disposiciones legales:

*22. En algunos casos, el control puede inferirse de una competencia legal explícita; p. ej., cuando la designación del responsable del tratamiento o los criterios específicos de su nombramiento se establecen en el Derecho nacional o de la UE. En este sentido, el artículo 4, punto 7, establece que «si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá*

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Martínez		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	13/22



30-ENE-2025 12:24:38 Entrada: 54824

establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros». A pesar de que el artículo 4, punto 7, solo hace referencia al «responsable del tratamiento» en singular, el CEPD también considera posible que el Derecho de la Unión o de los Estados miembros designe más de un responsable del tratamiento, incluso en calidad de corresponsables del tratamiento.

23. Cuando el responsable del tratamiento se haya identificado expresamente en la normativa, esto se considerará determinante a la hora de establecer quién actúa como tal. Se presupone, por tanto, que el legislador ha designado como responsable del tratamiento al ente con verdadera capacidad para ejercer el control. En algunos países, el Derecho nacional establece que las autoridades públicas son responsables del tratamiento de datos personales en el marco de sus obligaciones.

24. No obstante, es más frecuente el caso en que la legislación, más que nombrar directamente al responsable del tratamiento o fijar los criterios para su nombramiento, establezca un cometido o imponga a alguien el deber de recoger y tratar determinados datos. En tales casos, el objetivo del tratamiento suele venir determinado por la ley. El responsable del tratamiento será normalmente el designado por la ley para cumplir este fin, este cometido público. Este sería, por ejemplo, el caso de un ente al que se le encargaran ciertos cometidos públicos (por ejemplo, la seguridad social) que no se pudieran cumplir sin recoger al menos algunos datos personales, y que, por tanto, creara una base de datos o un registro para realizar dichas tareas. En este caso, aunque indirectamente, la legislación establece quién es el responsable del tratamiento. Con mayor frecuencia, la ley puede imponer a entes públicos o privados la obligación de conservar o facilitar determinados datos. Estos entes se considerarían en principio los responsables del tratamiento necesario para cumplir esta obligación.

Por consiguiente, para la identificación de la condición de responsable del tratamiento de los datos personales debe atenderse a la atribución competencial que se realiza en el anteproyecto, cuyo artículo 5.2. dispone lo siguiente:

2. La OCI, a la que se adscribe el Registro de grupos de interés, será la responsable de la gobernanza y gestión del mismo, teniendo, asimismo, atribuidas las potestades de seguimiento y control previstas en esta ley

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Marín		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	14/22



*De acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1 de la ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, la OCI actuará con plena autonomía funcional en el ejercicio de las funciones atribuidas en esta ley.*

**Consecuentemente, corresponderá a la OCI la condición de responsable del tratamiento, lo que debería recogerse expresamente en la norma proyectada.**

#### IV

Sin perjuicio de lo anterior, procede analizar la regulación contenida en la norma con el objeto de identificar aquellos preceptos que inciden en el tratamiento de los datos de carácter personal, así como las posibles precisiones y garantías que el mismo establezca.

En primer término, la **necesidad del tratamiento** de los datos personales encuentra su justificación en la propia Exposición de Motivos a la que ya nos hemos referido al principio del presente informe. Asimismo, como una medida que permite garantizar la proporcionalidad del tratamiento, el artículo 4, en su número 5, excluye de la consideración de grupos de interés a “Las personas físicas que actúen en condición estrictamente personal, respecto de asuntos de índole particular carentes de relevancia económica o social significativa”.

La **finalidad del tratamiento** se recoge expresamente en el apartado 1 del artículo 5: “garantizar la transparencia y la integridad de las actividades que desarrollan dichos grupos en sus relaciones con las personas miembros del Gobierno, el personal que ostenta la condición de alto cargo, el personal directivo y demás personal público”.

En cuanto al cumplimiento del **principio de minimización de datos** personales y conforme a la doctrina jurisprudencial citada, que requiere que las limitaciones del derecho fundamental se recojan en la propia ley que legitima el tratamiento, directamente o mediante remisión a otra norma legal, sin que sea suficiente las habilitaciones reglamentarias genéricas, esta Agencia considera necesario que se identifiquen en la ley, al menos, las **categorías de datos** personales que pueden ser objeto de tratamiento, y que deberán ser

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Marín	<b>30 ENE 2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	15/22



adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para la finalidad perseguida. A estos efectos, se considera insuficiente la remisión que se contiene en el apartado 3 del artículo 5 al desarrollo reglamentario: “Reglamentariamente se establecerán las normas relativas a la organización y el funcionamiento del mismo, que deberán incluir, como mínimo, una clasificación de los sujetos inscritos y la información objeto de inscripción”.

Dicha previsión debe ponerse en relación con el contenido del artículo 7, referido al procedimiento de inscripción, cuyo apartado 2 indica la información que debe facilitarse y que, en el caso de personas físicas, incluidos los representantes de las personas jurídicas así como los sujetos para los que se realiza la actividad que tengan dicha condición, implicará el tratamiento de sus datos personales:

2. La solicitud de inscripción deberá incluir, al menos, información relativa al nombre y domicilio o razón social del grupo de interés, tipo de organización, datos de contacto, descripción de su finalidad u objeto social, ámbitos de interés y financiación. Asimismo, incluirá información financiera, referida al último ejercicio contable cerrado, indicando la parte imputable a la actividad de influencia y, en su caso, el importe y el origen de los fondos recibidos de las administraciones e instituciones públicas.

En el supuesto de personas jurídicas y agrupaciones también se incluirá el cargo de la persona que actúe en su nombre y representación y, en su caso, se deberá indicar si forman parte del grupo de interés otras entidades o federaciones o si el grupo de interés forma parte, a su vez, de algunas de éstas.

Si se realiza la actividad de influencia por cuenta de terceros, también se deberá indicar la identidad de los sujetos para los cuales se realiza la actividad y las cantidades económicas que reciben por este concepto.

A este respecto, se considera que la enumeración de la información en la ley debe ser taxativa, de modo que las categorías de datos personales, referida a los datos identificativos y de contacto, datos referidos a la actividad profesional y datos financieros, no pueda ampliarse reglamentariamente, sin perjuicio del posible desarrollo reglamentario de los datos concretos que puedan ser objeto de tratamiento, respetando siempre el principio de minimización de datos.

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M <sup>a</sup> España Martín		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	16/22



30 ENE 2025 12:24:38 Entrada: 54824

Por ello, se propone la siguiente redacción del párrafo segundo del artículo 5.3:

“Reglamentariamente se establecerán las normas relativas a la organización y el funcionamiento del mismo, que deberán incluir, como mínimo, una clasificación de los sujetos inscritos y la información objeto de inscripción, que en el caso de datos personales, **quedará limitada a los datos identificativos y de contacto, datos referidos a la actividad profesional y datos financieros que se determinen**”.

Por otro lado, en cuanto al **acceso a los datos de carácter personal** y teniendo en cuenta que el registro es de carácter público, dicha circunstancia deberá tenerse en cuenta, igualmente, respecto de los datos de carácter personal que se pretendan publicar, teniendo en cuenta las limitaciones que pudieran derivar de la normativa sobre protección de datos personales derivada del incremento del riesgo para los derechos y libertades de los afectados que pueda derivarse de dicha publicidad. En este sentido, procede recordar la especial protección que la LOPDGDD otorga al documento nacional de identidad u otros documentos equivalentes, tal y como se refleja en su disposición adicional séptima, con el objeto de evitar que pueda hacerse público el nombre y apellidos y el número completo de dichos documentos.

Asimismo, la normativa sobre protección de datos personales deberá tenerse debidamente en cuenta respecto de otro tipo de información que vaya a hacerse pública y que pueda contener datos de carácter personal, como es el supuesto contemplado en la letra d) del apartado 2 del artículo 6:

*d) Las actuaciones desarrolladas por los grupos de interés, especialmente las reuniones y audiencias mantenidas con el personal público, así como las comunicaciones, los informes y otras contribuciones relacionadas con las materias tratadas.*

A este respecto, deberán aplicarse los principios recogidos en el artículo 5 del RGPD a los tratamientos de datos personales que puedan contenerse en las comunicaciones, informes y otras contribuciones a los que se refiere el precepto, singularmente los principios de limitación de la finalidad y minimización de datos.

**De este modo, debería diferenciarse entre aquellos datos personales que se van a hacer públicos y aquellos otros que, por aplicación de la normativa sobre protección de datos personales, no tengan tal carácter, de modo que el acceso a estos últimos solo pueda tener lugar en los términos previstos en dicha normativa.**

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Marín	<b>30 ENL 2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	17/22



Otro de los principios fundamentales recogidos en el artículo 5 del RGPD es el de **exactitud de los datos**, y para cuyo adecuado cumplimiento se establecen previsiones específicas en el texto remitido, que se valoran positivamente. En este sentido, el artículo 7.4. señala que “La información declarada en la solicitud de inscripción, en particular la de carácter financiero, deberá actualizarse por el grupo de interés anualmente.” Y el artículo 9.1.a) establece como primera obligación de las personas que actúen en nombre y representación de los grupos de interés la de “Comunicar y mantener actualizados los datos identificativos del grupo de interés y de sus miembros que realicen actividades de influencia, facilitándolos en los modelos electrónicos que se establezcan reglamentariamente”. Asimismo, se incluyen las correspondientes sanciones en el artículo 13, que en su apartado 1.c) tipifica como infracción muy grave el “Inscribirse en el Registro de grupos de interés con datos o documentos falsos, u omitir deliberadamente datos y documentos que deberían ser aportados al Registro”; en el apartado 2.d) como infracción grave el “No actualizar la información aportada al Registro cuando corresponda, siempre y cuando se esté realizando efectivamente la actividad de influencia” y el apartado 3 como infracción leve “el retraso superior a 5 días hábiles, sin justificación acreditada, en la actualización de la información que ha de inscribirse en el Registro de grupos de interés, tras el requerimiento que se formule al efecto por la OCI”.

En cuanto al **principio de conservación de los datos**, el artículo 7, al regular el procedimiento de inscripción en el Registro, señala en el último inciso del párrafo primero de su apartado 4 que “Se entenderá caducada la inscripción, transcurrido el plazo de dos años desde la última actualización o modificación, sin perjuicio de que se pueda mantener la información en el Registro a fin de facilitar la trazabilidad en el tiempo de las actuaciones desarrolladas por el grupo de interés”.

Con dicha previsión se estaría estableciendo una previsión de permanencia indefinida de los datos en el Registro, cuestión sobre la que se pronunció esta Agencia en el Informe 74/2018, referente al Borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señalando lo siguiente:

*Dentro igualmente de las disposiciones relacionadas con la aplicación de los límites derivados del artículo 15 de la Ley 19/2013 y la normativa de protección de datos de carácter personal debe ahora hacerse referencia al artículo 10 del Reglamento que sería objeto de aprobación por el borrador sometido a informe, cuyo apartado 1 dispone que “Con carácter general, la información se actualizará en el Portal de la Transparencia, al menos, trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades*

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M.ª España Marín		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	18/22



30 ENL 2025 12:24:38 Entrada: 54824

*propias de la información de que se trate y sin perjuicio de la posibilidad de publicar en plazos más breves toda la información que se estime conveniente por el órgano competente”, añadiendo el apartado 2 que “Se habilitará la posibilidad de acceder a la información que, habiendo sido objeto de publicidad, hubiera sido sustituida”.*

*De este modo, se establecería un régimen de permanencia indefinida de los datos en el portal de la transparencia, con independencia de su antigüedad y relevancia.*

*En este sentido, es preciso recordar que el artículo 5.1 e) del reglamento general de Protección de Datos consagra el denominado principio de conservación, al disponer que los datos de carácter personal serán “mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales”.*

*Ciertamente, el principio se completa con un segundo inciso, a cuyo tenor, “los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado”. No obstante, la finalidad de archivo de interés público no aparecería vinculada a un principio general de publicidad activa, sino al derecho de acceso a la información pública, da modo que el hecho de que los datos se conservasen para tal finalidad no implicaría que los mismos se encontrasen a disposición de cualquier persona en un portal libremente abierto al público.*

*Por este motivo, entiende esta Agencia que sería necesario completar la previsión del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento que sería aprobado por el Proyecto sometido a informe, incorporando una regla que determinase la posible desaparición de los datos del portal de la transparencia transcurridos determinados períodos de tiempo que supusiesen una pérdida de relevancia de la información a efectos de publicidad activa, sin perjuicio de que, en su caso, continuase la conservación de los datos, en los términos establecidos en la legislación reguladora de los archivos de interés público y, particularmente en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.*

*De este modo, el texto debería incorporar una regla que estableciese el período de obsolescencia de los datos para su conservación en el Portal*

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M.ª Elena Martínez		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	19/22

30-ENE-2025 12:24:38 Entrada: 54824



*de la Transparencia, bien de forma general, bien sometida a un desarrollo posterior, que en todo caso debería ser sometido al parecer de esta Agencia Española de Protección de Datos.*

**Siguiendo el mismo criterio, se considera necesario que se establezca un plazo máximo de permanencia de los datos personales correspondientes a inscripciones caducadas en el Registro, al menos en cuanto a su accesibilidad pública y sin perjuicio de la aplicación de la correspondiente normativa archivística pública.**

Por último, en cuanto a **los principios de integridad y confidencialidad**, ya se ha indicado la necesidad de atender a lo señalado en el artículo 3 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, prevaleciendo las medidas de seguridad que deriven de la aplicación de la normativa sobre protección de datos personales.

**V**

Para concluir, y con el objeto de sistematizar la normativa contenida en el anteproyecto que afecta al tratamiento de los datos de carácter personal a la que nos venimos refiriendo en el presente informe y facilitar su aplicación, se sugiere la posibilidad de incluirla en una disposición adicional específica, tal y como se ha realizado en otras normas a propuesta de esta Agencia, como la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (disposición adicional décima) o la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte (disposición adicional cuarta).

Para ello, se propone la siguiente redacción:

**Disposición adicional primera. Protección de datos de carácter personal.**

**1. Los tratamientos de datos personales regulados en la presente ley se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.**

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - María España Marín	<b>30 ENE 2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	20/22



Los derechos de acceso, rectificación y supresión se ejercerán conforme a la normativa referida en el párrafo anterior.

2. El tratamiento de los datos personales relativos al Registro de grupos de interés a que se refiere el artículo 5 tendrá por finalidad garantizar la transparencia y la integridad de las actividades que desarrollan dichos grupos en sus relaciones con las personas miembros del Gobierno, el personal que ostenta la condición de alto cargo, el personal directivo y demás personal público.

El responsable del tratamiento es la OCI.

La base jurídica principal del tratamiento de acuerdo con el objetivo y finalidad de la presente ley es el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679.

Podrán ser objeto de tratamiento las siguientes categorías de datos personales: datos identificativos y de contacto, datos referidos a la actividad profesional y datos financieros, en los términos previsto en la presente ley. Los datos personales deberán ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para la finalidad perseguida, de acuerdo con el principio de minimización de datos, sin que, en ningún caso, puedan ser objeto de tratamiento las categorías especiales de datos previstas en el artículo 9.1. del Reglamento (UE) 2016/679.

Los datos personales serán recabados de las personas que actúen en nombre y representación de los grupos de interés y deberán ser actualizados por los mismos conforme a las previsiones de la presente ley.

El responsable del tratamiento garantizará que se facilite a dichos representantes la información referida al tratamiento de los datos personales, en los términos previstos en el artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/679. Asimismo, dicha información estará accesible a través del portal de transparencia de la Administración General del Estado y del sitio web de la OCI.

El representante del grupo de interés deberá, por su parte, informar a las personas físicas que van a ejercer la actividad de influencia respecto del tratamiento de sus datos personales en el Registro conforme a lo previsto en la normativa sobre protección de datos personales, incluido que sus datos identificativos van a hacerse públicos.

El acceso a los datos de carácter personal que no tengan carácter público por aplicación de la normativa sobre protección de datos personales solo procederá en los términos previstos en dicha normativa.

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - M <sup>a</sup> España Martínez	<b>30.ENE.2025 12:24:38 Entrada: 54824</b>	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	21/22



De acuerdo con la finalidad del tratamiento, se conservarán los datos recogidos en virtud de las disposiciones legales durante el tiempo necesario para el cumplimiento del fin para el cual fueron recogidos y en su caso por el tiempo necesario para atender a las responsabilidades derivadas de su tratamiento ante los órganos administrativos o jurisdiccionales competentes. Los datos personales correspondientes a las inscripciones caducadas dejarán de ser públicos una vez transcurridos cinco años desde que se produzca dicha caducidad.

El responsable del tratamiento deberá garantizar la aplicación de las medidas técnicas y organizativas que resulten del análisis de riesgos y, en su caso, de la correspondiente evaluación de impacto en la protección de datos, en los términos previstos en el artículo 3 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

En el supuesto de que intervenga una entidad como encargada del tratamiento, deberá suscribirse o adoptarse el correspondiente instrumento jurídico en los términos previstos en el artículo 28.3 del Reglamento (UE) 2016/679.

Mar España Martí  
Directora de la Agencia Española de Protección de datos

**SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA**

<b>Código Seguro De Verificación</b>	APDPFA53255152B3BB210B40-58123	<b>Fecha</b>	14/12/2022
<b>Normativa</b>	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
<b>Firmado Por</b>	la Directora - Mar España Martí		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/">https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/</a>	<b>Página</b>	22/22



30-ENE-2025 12:24:38 Entrada: 54824



S/Ref.:  
N/Ref.:313//2022  
Informe 26.9 LG  
OCCN/MCM

## INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN LAS ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

Remitido por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, el 14 de noviembre de 2022 se ha recibido para informe el “*Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés*” (en adelante, el Anteproyecto).

El Anteproyecto se ha acompañado de la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, la Memoria) tal y como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula dicha memoria.

Examinada la documentación recibida, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.9 de la referida Ley 50/1997, de 27 de noviembre y en el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, se informa lo siguiente:

### 1. OBJETO, ESTRUCTURA Y CONTENIDO

#### 1.1. Objeto

El Anteproyecto tiene por objeto regular la actividad de los grupos de interés en el ámbito de la Administración General del Estado y de su sector público, a efectos de garantizar la transparencia en la toma de decisiones públicas y la prevención de situaciones de conflictos de interés.

#### 1.2. Estructura y contenido

El Anteproyecto consta de exposición de motivos, dieciséis artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales.

Avda. Puerta de Hierro, s/n  
28071 MADRID





La **parte expositiva o Exposición de Motivos**, que se divide en tres apartados, indica el contexto y la motivación de la aprobación de una ley que regule la actividad de los grupos de interés en el ámbito estatal. Asimismo, resume el contenido de la propuesta y justifica su adecuación a los principios de buena regulación.

En cuanto a la parte dispositiva, el **artículo** se estructura de la forma siguiente:

- **Título I.** Disposiciones generales
  - Artículo 1. Objeto y finalidad.
  - Artículo 2. Ámbito de aplicación.
  - Artículo 3. Actividad de influencia.
  - Artículo 4. Grupos de interés.
  
- **Título II.** Registro de Grupos de Interés y Código de Conducta
  - Artículo 5. Registro de grupos de interés.
  - Artículo 6. Contenido.
  - Artículo 7. Procedimiento de inscripción en el Registro de grupos de interés.
  - Artículo 8. Derechos.
  - Artículo 9. Obligaciones.
  - Artículo 10. Código de Conducta.
  - Artículo 11. Huella normativa.
  
- **Título III.** Régimen sancionador de los grupos de interés
  - Artículo 12. Principios generales.
  - Artículo 13. Infracciones.
  - Artículo 14. Sanciones.
  - Artículo 15. Competencia sancionadora.
  - Artículo 16. Prescripción de infracciones y sanciones.

La parte final tiene el siguiente contenido:

- **Disposición adicional única.** Interoperabilidad.
  
- **Disposición final primera.** Modificación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
  
- **Disposición final segunda.** Facultades de desarrollo.
  
- **Disposición final tercera.** Entrada en vigor.





## 2. ANÁLISIS DEL PROYECTO NORMATIVO

### 2.1. Fundamento jurídico y rango normativo

Respecto al **fundamento jurídico** del Anteproyecto, hay que acudir en primer lugar a los artículos 87 y 88 de la Constitución. Así, el apartado 1 del artículo 87 establece que “[L]a iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”, mientras que el artículo 88 determina que “[L]os proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”.

Por su parte, el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, titulado “*Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley*”, dispone en su párrafo primero que “[E]l Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales”.

En cuanto al **rango normativo**, desde un punto de vista material se considera adecuada la adopción de la propuesta mediante una norma con rango de ley, tanto por su contenido específico, como por el hecho de afectar a materias sometidas a una 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 (artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

Por otro lado, desde una perspectiva formal, se considera adecuada la adopción de la propuesta mediante una norma con rango de ley, ya que mediante la misma se realiza la modificación de una norma de ese mismo rango: la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

### 2.2. Congruencia con el ordenamiento jurídico

Se trata en este apartado de analizar el encaje de la propuesta con el resto de normas que forman parte del grupo normativo al que pertenece, así como en general con el conjunto del ordenamiento jurídico nacional. Este análisis debe hacerse siempre con ocasión de la tramitación de cada nueva disposición, planteándose la incidencia que tiene la norma en el conjunto de la ordenación del sector, con el fin de llevar a cabo los ajustes necesarios y de simplificar la regulación.

Ya en 2006, la Comisión Europea, en el Libro Verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia, señaló la necesidad de dar publicidad a las actividades de los grupos de interés para que la ciudadanía tuviese pleno conocimiento de los comportamientos de los actores con capacidad de influencia en las instituciones y autoridades públicas.

Por su parte, la OCDE ha reconocido que la transparencia, y la equidad en los procesos de toma de decisiones constituyen elementos imprescindibles en la salvaguarda del interés público y en el desarrollo de la actividad en el sector privado; en este sentido, la





responsabilidad de la aplicación de los principios del buen gobierno ha de ser compartida entre las Administraciones públicas y los grupos de interés.

Así, el 18 de febrero de 2010 la OCDE adoptó una Recomendación sobre los principios para la transparencia e integridad en el lobby (*“Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”*<sup>1</sup>), con el propósito de establecer unas pautas para lograr la transparencia e integridad en la actividad de los grupos de interés. En el Anexo de la citada Recomendación se establecen diez principios para impulsar la transparencia e integridad en la actividad de *“lobbying”*. Los referidos principios se refieren a aspectos como el gobierno abierto; el establecimiento de un marco de transparencia; el impulso a la cultura de la integridad en el sector público; y los mecanismos de *“compliance”*, esto es, de los procedimientos establecidos en las organizaciones para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y de las políticas y procedimientos internos establecidos.

En los años 2014 y 2021 la OCDE elaboró sendos informes en relación con la implementación de la Recomendación. En el informe de 2021<sup>2</sup> se ponía de manifiesto el avance de los distintos países hacia la cultura de la transparencia e integridad en la actividad de influencia de los grupos de interés. No obstante, se advertía de los nuevos retos y riesgos derivados de la constante evolución de la actividad de *“lobbying”* con nuevas formas de ejercer influencia sobre las políticas públicas, incluyendo la influencia ejercida a través de la financiación política. Es por ello que en este último informe la OCDE indica la necesidad de una consideración más amplia de lo que constituye la actividad de *“lobbying”*, de forma que comprenda las distintas formas en que los grupos de interés buscan incidir en los procesos públicos de toma de decisiones.

En el ámbito de la Unión Europea en el año 2011 se adoptó un acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea para el establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, cuyo ámbito de aplicación abarcaba todas aquellas actividades que se realicen con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del canal o medio de comunicación utilizado.

Poco después se desarrolló en el ámbito europeo el Código de Conducta común, de debida observancia para los grupos de interés en sus contactos con los miembros de las instituciones europeas. El siguiente hito se produjo el 1 de enero de 2012, con la entrada en vigor del Código de Conducta aplicable a los eurodiputados, que regula sus contactos con personas ajenas al Parlamento Europeo, con el objetivo de evitar los conflictos de interés.

---

<sup>1</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

<sup>2</sup> [https://one.oecd.org/document/C\(2021\)74/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2021)74/en/pdf)





En nuestro ordenamiento jurídico la regulación de los grupos de interés tiene relación con el marco de la transparencia y el buen gobierno como ejes vertebradores de la acción política.

Si bien se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la figura de los grupos de interés y su actuación nunca ha sido objeto de regulación general en el ámbito estatal, más allá de lo establecido, para las actividades de los altos cargos de la Administración General del Estado, en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Existe no obstante alguna regulación particular en el ámbito de los organismos públicos. Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), mediante Resolución de 26 de febrero de 2016, creó un Registro de Grupos de Interés de carácter voluntario, cuya finalidad es el conocimiento público de la existencia y actividad de los grupos de interés en relación con la CNMC, y la publicidad de determinados datos de dichos grupos de interés.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas han también han regulado esta materia: por ejemplo, en Cataluña, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; en Castilla-La Mancha, la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; en la Comunidad Valenciana, la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana; en Madrid, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación en la Comunidad de Madrid, que prevé también la creación de un Registro de grupos de interés.

El Anteproyecto constituye la norma legal que establece por vez primera la regulación general de los grupos de interés en el ámbito estatal, con la finalidad de garantizar la transparencia en la toma de decisiones públicas y la prevención de situaciones de conflictos de interés.

Asimismo, según se expresa en el apartado III.3 de la Memoria, esta ley *“es un compromiso expresamente incluido en el PRTR, ya que en la actuación C11.I03.P04.A02 Desarrollo de un sitio web para la Oficina de Conflicto de intereses del proyecto C11.I03.P04 Modernización y transformación digital de la OCI de la inversión 3 del componente 11, se prevé el diseño de un sitio web propio para la Oficina de Conflictos de Intereses que incluya un Registro de Grupos de Interés”*.

A la vista de lo anterior, sería adecuado que la Memoria incorporase un nuevo apartado sobre el engarce de la propuesta con el ordenamiento jurídico nacional, en el que convendría analizar en qué medida el marco legal existente promueve y asegura la cultura de la transparencia e integridad en la actividad de influencia de los grupos de interés en el ámbito estatal. Dicho marco legal incluye la normativa sobre la participación pública en los procedimientos de la Administración; el derecho de petición; el acceso de los ciudadanos a la información administrativa; los códigos de conducta de los empleados públicos y altos cargos de la Administración; etc.

El análisis anterior contribuiría a arrojar luz sobre el encaje de la propuesta en el grupo normativo vigente en materia de transparencia y buen gobierno, permitiendo conocer el





mapa normativo resultante tras su aprobación. Particularmente relevante en este ejercicio sería la identificación de aquellas adaptaciones normativas que fuese necesario abordar para asegurar la claridad y coherencia del grupo normativo; así como para evitar su fragmentación.

En este punto, desde una perspectiva más general, se observa que la propuesta viene añadir un grado más de **complejidad en la estructuración de este grupo normativo**, pues la nueva regulación se dispone en una Ley independiente. La excesiva fragmentación y dispersión de las normas que componen un mismo grupo normativo es una situación que conviene evitar, pues la mayor unidad y simplicidad del grupo normalmente hace más fácil su conocimiento y comprensión, y también hace técnicamente más sencillo mantener la coherencia interna de la regulación.

Es por ello que una alternativa técnica a considerar en este caso sería la incardinación de la nueva regulación en el seno de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se comprende no obstante que dicha solución requeriría una reforma técnica en profundidad de dicha Ley que posiblemente no sea este el momento oportuno de abordar. Considera en todo caso esta Oficina conveniente poner de manifiesto la cuestión, de forma que la solución que se indica, si no fuera posible en este momento, pueda ser tal vez considerada más adelante, una vez se apruebe la ley y se implemente su práctica, en el contexto de la reforma de la legislación de transparencia que eventualmente se lleve a cabo en el futuro.

En segundo lugar, desde la perspectiva del **engarce particular de la propuesta con las normas con rango de ley de su grupo normativo**, conviene resaltar la modificación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, establecida en la disposición final primera del Anteproyecto. Concretamente, se modifica el artículo 15 que establece las limitaciones al ejercicio de actividades privadas por los altos cargos con posterioridad a su cese.

Otra cuestión a tener en cuenta sería el encaje de la propuesta con la regulación de la Oficina de Conflictos de Interés establecida en la Ley 3/2015, de 30 de marzo; habida cuenta de que el Registro de Grupos de Interés que ahora se crea queda adscrito a la referida Oficina siendo esta la responsable de su gestión.

En tercer lugar, se plantea también la relación entre las previsiones sobre la huella normativa (artículo 11) y la normativa vigente reguladora del procedimiento de elaboración de normas.

Finalmente, es preciso aludir a las **relaciones de la propuesta con las normas reglamentarias de su grupo normativo**. A este respecto, la novedad que supone la regulación del Anteproyecto hace necesaria la disposición de cierta normativa reglamentaria de desarrollo o complemento, a la que en varios casos apela expresamente la propia Ley, por ejemplo:

- Las normas relativas a la organización y el funcionamiento del Registro de Grupos de Interés (artículo 5.5).
- El régimen de publicación del informe anual sobre el funcionamiento del Registro (artículo 5.5).





- El contenido registral, que la Ley solo determina parcialmente, por relación al mínimo imprescindible (artículo 6.2).
- El procedimiento que deba seguir el personal público en el supuesto previsto en el artículo 8.5.
- Los modelos electrónicos de comunicación de datos identificativos del grupo de interés (artículo 9.1.a).
- Etc.

En varios de estos casos, se puede observar que la aprobación de la normativa reglamentaria correspondiente constituye un requisito imprescindible para que la Ley pueda ser aplicada de modo efectivo.

En este contexto, esta Oficina considera oportuno destacar la particular importancia de que la Memoria se complemente con una indicación de los proyectos normativos que han de implementar el desarrollo reglamentario de la Ley proyectada, con referencia a su estado de tramitación y fecha estimada de aprobación

Como **conclusión global** de todo lo previamente expuesto, se recomienda analizar el encaje del Anteproyecto en el ordenamiento jurídico desde las perspectivas de análisis señaladas, reflejándose en la Memoria el resultado de dicha valoración, así como aquellas otras cuestiones que pudieran ser tenidas en cuenta por el órgano proponente en el examen de la coherencia de la propuesta con el ordenamiento jurídico nacional. Este ejercicio contribuiría sin duda a una mejor comprensión sobre el alcance y contenido del Anteproyecto, así como a justificar con mayor profundidad la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, y en particular al de seguridad jurídica.

### 2.3. Adecuación al orden constitucional de distribución de competencias

Según se deduce de su propio contenido, la regulación contenida en el Anteproyecto se proyecta únicamente sobre instituciones del sector público estatal, y no afecta a las Comunidades Autónomas ni a las Entidades Locales.

En este sentido el apartado IV de la Memoria, relativo a la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, indica que *"Dado que la norma afecta sólo a la Administración General del Estado y su sector público, no incide en el ámbito competencial de otras Administraciones Públicas"*.

### 2.4. Derogación normativa y entrada en vigor

#### A) Derogación normativa

El Anteproyecto no contiene disposición derogatoria, lo cual se considera adecuado dado que su contenido incide sobre una materia previamente no regulada.





## B) Entrada en vigor

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la ley a los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Lo mismo indica la Memoria en el apartado III.5, que sin embargo no contiene ninguna explicación que motive el plazo de entrada en vigor que se dispone.

A consideración de esta Oficina **la fecha de entrada en vigor de la propuesta debería establecerse teniendo en cuenta dos circunstancias :**

- (i) La primera es que sería deseable que a la fecha de entrada en vigor de la Ley estuvieran a su vez aprobadas y publicadas las normas reglamentarias de desarrollo que sean precisas para su aplicación efectiva, pues si esto último no sucediera, la Ley estaría vigente sin que pudiera aplicarse por completo, lo que podría generar situaciones de inseguridad jurídica.

Desde esta perspectiva, y como se ha dicho ya, la Ley incorpora varios llamamientos al desarrollo reglamentario, sin los cuales es difícil que la norma pueda aplicarse de modo efectivo. Entre ellos, por ejemplo:

- Las normas relativas a la organización y el funcionamiento del Registro de Grupos de Interés (artículo 5.5).
- El procedimiento que deba seguir el personal público en el supuesto previsto en el artículo 8.5.
- Los modelos electrónicos de comunicación de datos identificativos del grupo de interés (artículo 9.1.a).
- Etc.

Sería deseable acompasar las fechas de entrada en vigor de la Ley y la de las normas reglamentarias que sean imprescindibles para su efectividad.

Sin embargo, se observa que el plazo de dos meses para la entrada en vigor de la Ley es mucho más reducido que el plazo de seis meses que la disposición final segunda establece para la aprobación de sus desarrollos reglamentarios, lo que podría resultar que la Ley entrara en vigor, pero no pudiera aplicarse de modo efectivo en todos sus extremos.

- (ii) La segunda circunstancia a tener en cuenta es la suficiencia del plazo de *vacatio legis* que se disponga desde la perspectiva de la toma de conocimiento de la norma y la adopción de las medidas que requiera su cumplimiento por parte de los sujetos afectados.

Es por ello que el párrafo primero del artículo 23 de la Ley del Gobierno establece que las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.





Continúa señalando este artículo 23, en su párrafo segundo, que lo anterior no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

En resumen de lo expuesto, se recomienda analizar la entrada en vigor de la Ley proyectada a la vista de los condicionantes que se han expresado, y reflejar dicho análisis en el apartado III.5 de la Memoria, que se dedica a la entrada en vigor, y que actualmente limita su contenido a un enunciado meramente descriptivo de la regla que se establece.

En este sentido, habría que indicar en la Memoria que la nueva ley impone obligaciones a las personas jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional - concretamente a las personas físicas y jurídicas que tienen la consideración de grupos de interés, de acuerdo con el artículo 4 del Anteproyecto- y que, por tanto, en principio resultaría de aplicación la regla específica del artículo 23. Dado que el Anteproyecto se aparta de dicha regla específica al establecer su entrada en vigor a los dos meses desde la publicación, sería necesario incorporar la correspondiente justificación en el apartado III.5 de la Memoria, conforme a las razones antes indicadas.

En esta línea, sería deseable que se explicara la suficiencia del plazo de *vacatio legis* que se dispone desde la perspectiva de la toma de conocimiento de la norma y la adopción de las medidas que requiera su cumplimiento por parte de los sujetos afectados; y también de la aprobación y publicación de las normas de desarrollo de la Ley que sean precisas para su efectiva aplicación.

## 2.5. Adecuación a los principios de buena regulación

Tanto la parte expositiva en su apartado III, como la Memoria en su apartado I.4, incluyen en términos semejantes una justificación de la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación. Se da así cumplimiento a lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 2.1.a). 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

Se realizan no obstante las siguientes sugerencias de mejora, en relación con la justificación de estos principios:

- La justificación de la adecuación al **principio de proporcionalidad** debe partir de la verificación de que la propuesta contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
- Por lo que se refiere al **principio de transparencia**, parece algo insuficiente su justificación por relación al mero cumplimiento de los trámites que articulan formalmente la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las normas estatales y la consulta al Consejo de Estado.





La justificación podría completarse mediante la constatación de que, como prevé el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, se ha favorecido una amplia participación en estos trámites (por ejemplo, por relación a la consulta pública, se desprende de la Memoria que su práctica se ha desarrollado en un plazo de un mes, que duplica el plazo general mínimo establecido en la ley -de 15 días naturales-); que se ha posibilitado el acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos propios del proceso de elaboración de la norma; y que se definen claramente los objetivos de la iniciativa normativa y su justificación en la exposición de motivos.

En cuanto a la consulta al Consejo de Estado, se observa que dicha mención en el contexto de la justificación de la adecuación del Anteproyecto al principio de transparencia carece sin embargo de respaldo en el apartado V de la Memoria, que al describir la tramitación prevista no prevé esta consulta de modo expreso.

- Por relación al **principio de eficiencia**, según su sentido propio, convendría completar la justificación razonando en qué medida la norma proyectada no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias para los ciudadanos y empresas; y realiza una gestión eficiente de los recursos públicos.

## 2.6. Calidad técnica

Se analiza la calidad técnica de la propuesta normativa y su adecuación a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante DTN), mediante las consideraciones que se expresan a continuación:

### A) Consideraciones de carácter general

#### 1. El Anteproyecto y los grupos de interés públicos

El Anteproyecto parte de una noción fundamentalmente privada de los grupos de interés, noción de la que excluye a las administraciones públicas y organismos gubernamentales (ya sean nacionales o extranjeros, salvo en este último caso cuando estén representadas por una entidad sin estatuto diplomático o un intermediario); a los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales en el ejercicio de sus funciones constitucionales; y a los colegios profesionales y demás entidades de derecho público cuando realicen funciones de defensa y promoción de los intereses que les son propios.

Como consideración más general, sería muy deseable que la Memoria explicara en detalle las razones del concepto que se mantiene en el artículo 4 de grupo de interés y, particularmente, de cada una de las excepciones subjetivas que se disponen para este concepto.

De forma más particular, respecto de la exclusión de los grupos de interés públicos como los anteriormente mencionados, se entiende que dicha exclusión se justifica en la medida en que su participación en los procesos de adopción de decisiones públicas viene





normalmente institucionalizada de una manera formal, a través de los procesos de consultas previstos en las leyes.

Ocurre sin embargo que en ocasiones dicha participación se produce también al margen de aquellos cauces institucionales, lo que plantea la cuestión acerca de la transparencia que haya de darse a tales situaciones, siendo deseable que la Memoria recoja alguna reflexión al respecto.

## **2. Disposición de medios de seguimiento y control de la actividad de influencia**

Se establece en el artículo 6.2 el contenido mínimo del Registro de los grupos de interés, incluyéndose en el párrafo c) *“Los sistemas de seguimiento y control de los incumplimientos de las disposiciones de esta ley o del código de conducta previsto en ella.”*

Los referidos sistemas de seguimiento y control que deben disponer de modo interno los grupos de interés guardarían relación con los principios de conducta que deben cumplir de acuerdo con el artículo 10; así como con las potestades de seguimiento y control que corresponde ejercer a la Oficina de Conflictos de Intereses, a la que se adscribe el Registro de grupos de interés, según el artículo 5.2.

Se advierte no obstante que la norma adolece de cierta falta de concreción respecto a cómo han de articularse y funcionar los sistemas de seguimiento y control. En este punto, conviene recordar que el establecimiento de reglas de conducta claras es una condición necesaria pero posiblemente no suficiente de por sí para asegurar la transparencia e integridad en la actividad de influencia de los grupos de interés.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, tanto por parte de los grupos de interés como del personal público, así como para disuadir y detectar infracciones, sería recomendable que la norma dispusiera de un modo más concreto la implementación de estrategias y mecanismos adecuados de control y supervisión de esta actividad.

## **3. Entrada en vigor de la norma y aprobación de las normas de desarrollo necesarias para su efectiva aplicación**

En línea con lo previamente expuesto en el apartado 2.5.A) del presente informe, se recomienda disponer la fecha de entrada en vigor de la Ley en función de la fecha previsible de aprobación de las normas reglamentarias que sean imprescindibles para su efectividad de sus previsiones, de manera que se acompañen las fechas de entrada en vigor estas normas.

## **4. Sistemática de la Ley**

Esta Oficina viene señalando la importancia de que las normas se estructuren con una sistemática lógica y clara, pues de esta forma se facilita la identificación y localización de los contenidos de la norma.





En este caso, se trata de una Ley con un contenido reducido y relativamente homogéneo, que en general se dispone con una sistemática adecuada.

No obstante, se advierte una relativa heterogeneidad de contenidos en el título II, titulado “Registro de Grupos de Interés y Código de Conducta”, donde se regulan estas dos cuestiones y además la denominada “Huella normativa” (artículo 11), que tiene sustantividad propia respecto de las otras dos materias.

Se sugiere regular de forma independiente, al menos, la denominada “Huella normativa” (artículo 11), de forma que se dedique a ella un nuevo título específico o se traslade este precepto a una nueva disposición adicional.

## B) Consideraciones particulares

### 1. Artículo 2

El artículo 2 establece el ámbito de aplicación de la ley en los términos siguientes:

*“Las disposiciones contenidas en la presente ley serán de aplicación tanto a las personas físicas y jurídicas, como a las agrupaciones de personas que se configuren como grupos de interés y realicen actividad de influencia en relación con el personal público de la Administración General del Estado y de su sector público, sea cual sea su forma o estatuto.*

*A efectos de esta ley, se considera personal público susceptible de recibir influencia a las personas titulares de los puestos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado y al resto del personal de la Administración General del Estado y su sector público que participe en la toma de decisiones, en los procesos de elaboración de disposiciones normativas y políticas públicas, así como en la aplicación de las mismas.”*

En relación con el ámbito de aplicación así definido, se formulan las siguientes consideraciones:

- a) El artículo se refiere al “*personal público de la Administración General del Estado y de su sector público, sea cual sea su forma o estatuto*”.

Para una mayor seguridad en cuanto al alcance de la norma convendría aclarar qué se entiende por “*sector público*”; es decir si se está haciendo referencia al sector público institucional tal y como es establecido en el artículo 84.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre; o si, como parece, se remite a un concepto aún más amplio, lo que conllevaría la conveniencia de precisar las entidades afectadas.

La mayor precisión del precepto podría acompañarse de una explicación en la Memoria en el apartado de contenido de la norma.





- b) Por lo que se refiere al “personal público susceptible de recibir influencia”, en el segundo párrafo del artículo se establece que tendrán esta consideración “*las personas titulares de los puestos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado y al resto del personal de la Administración General del Estado y su sector público que participe en la toma de decisiones, en los procesos de elaboración de disposiciones normativas y políticas públicas, así como en la aplicación de las mismas.*”

Si bien no ofrecería dudas el concepto de “alto cargo” -establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 1 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo<sup>3</sup> -, en cambio la referencia al resto de personal de la AGE y su sector público que estaría incluido en el ámbito de aplicación de la ley, podría resultar excesivamente genérica. En concreto se desconoce el criterio para determinar con exactitud qué ha de entenderse por personal que “participe” en los procesos de toma de decisiones, en la elaboración de disposiciones normativas y políticas públicas, y en su aplicación.

En la medida en que dicha participación es susceptible de producirse en distinto grado de relevancia, se recomienda precisar esta cuestión.

---

<sup>3</sup> 2. A los efectos previstos en esta ley, se consideran altos cargos:

a) Los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado.

b) Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno en entidades de Derecho Público; y los jefes de misión diplomática permanente, así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.

c) Los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados.

d) Los Presidentes, los Vicepresidentes, los Directores Generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que tengan la condición de máximos responsables y cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los Presidentes y Directores con rango de Director General de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; los Presidentes y Directores de las Agencias Estatales, los Presidentes y Directores de las Autoridades Portuarias y el Presidente y el Secretario General del Consejo Económico y Social.

e) El Presidente, el Vicepresidente y el resto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el Presidente, Vicepresidente y los Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el Presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador o de supervisión.

f) Los Directores, Directores ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.

g) Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquellos que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados.

3. No tendrá la consideración de alto cargo quien sea nombrado por el Consejo de Ministros para el ejercicio temporal de alguna función o representación pública y no tenga en ese momento la condición de alto cargo.





## 2. Artículo 3

El artículo 3 se refiere a la “*Actividad de influencia*” y su contenido da lugar a las siguientes consideraciones:

Como **cuestión de sistemática**, para una mejor comprensión de la norma se sugiere que este precepto se sitúe a continuación del artículo relativo a los grupos de interés. De esta forma, el artículo 3 sería el dedicado a establecer lo que se considera grupos de interés, y el artículo 4 pasaría a regular la actividad de influencia.

Sin perjuicio de lo anterior y centrándonos en el contenido, del tenor del apartado 1 del artículo 3 se colige que tendrá la consideración de actividad de influencia toda comunicación directa o indirecta con el personal público realizada por el grupo de interés, con la finalidad de intervenir en la toma de decisiones públicas, la elaboración de normas y políticas públicas, y su aplicación. Lo decisivo pues para considerar que nos encontramos ante una actividad de influencia es que la comunicación con el personal público tenga como objetivo intervenir en los asuntos públicos, bien en provecho propio o de terceros. Esto es, lo determinante en la definición de “*actividad de influencia*” es la pretensión de quien la realiza de participar en la actividad pública en defensa y promoción de sus intereses.

Como mejora de redacción, convendría sustituir en el **primer párrafo del apartado 1** la expresión “*desarrollada en nombre de una entidad o grupo organizado de carácter privado o no gubernamental*”, por “*desarrollada por un grupo de interés de acuerdo con el artículo 4*”.

Se trataría con ello de no anticipar en este artículo 3 aspectos de la definición propia de “*grupo de interés*” que es objeto de definición específica en otro artículo (en este caso, el artículo 4), pues por razones de claridad de la Ley las características propias de lo que deba entenderse por “*grupo de interés*” deben estar todas ellas reunidas en un mismo artículo.

Por otro lado, el **tercer párrafo del apartado 1** define la “*influencia indirecta*” como “*la comunicación con el personal público mediante la utilización de intermediarios, incluidos los medios de comunicación, la opinión pública y las conferencias o actos sociales que estén dirigidos a dicha finalidad de influencia.*” De acuerdo con ello, la “*actividad de influencia indirecta*” sería toda aquella comunicación realizada a través de “*intermediarios*”, lo cual podría resultar algo genérico. Si bien esta Oficina es consciente de la necesidad, reconocida por la OCDE, de establecer una regulación legal sobre la actividad de los grupos de interés que permita abarcar las diversas formas en que hoy en día se ejerce la actividad de influencia, por motivos de claridad normativa sería recomendándose tratar de precisar algo más esta consideración de “*influencia directa*”.

Por su parte, en el **apartado 2 del artículo 3** se relacionan una serie de actuaciones que reciben la consideración de actividad de influencia. En concreto, dicho apartado comienza señalando que “*En particular, son actividades de influencia:*” Se suscita la duda de si se establece una lista cerrada de comportamientos o actuaciones; o si bien, se trata de un “*numerus apertus*”. Entendiendo que lo más adecuado es esto último, se sugiere que la redacción de este primer inciso del apartado 2 sea: “*En particular, son actividades de influencia, entre otras, las siguientes:*”





Por otro lado, en el **apartado 2.e) del artículo 3** se incluye en la relación de actividades de influencia: “e) *Las actividades realizadas por las corporaciones de derecho público, cuando no realicen funciones públicas*”.

La redacción anterior parece dar a entender que todas aquellas actividades realizadas por las corporaciones de derecho público que no sean funciones públicas, serán en todo caso consideradas como una actividad de influencia. Convendría aclarar la cuestión anterior, teniendo en cuenta, por una parte, que no todas las actividades privadas de este tipo de corporaciones son actividades de influencia.

Y, por otra, que una de las funciones públicas características de estas corporaciones es su actividad representativa de los intereses profesionales del colectivo que constituye la corporación, que, por su propia naturaleza se manifiesta en ocasiones como una actividad de influencia no realizada por vías institucionalizadas.

### 3. Artículo 4

El artículo 4 regula los grupos de interés, señalando en su **primer párrafo** que “*Tendrán la consideración de grupos de interés las personas físicas y jurídicas, sea cual sea su forma o estatuto jurídico, así como las agrupaciones de personas que se conformen en plataformas, foros, redes u otras formas de actividad colectiva, sin personalidad jurídica, que trabajen por cuenta propia o ajena y con independencia de su forma o estatuto jurídico, que lleven a cabo actividad de influencia.*”

Para mayor claridad, se recomienda incluir una fórmula de engarce al final de este párrafo, mediante la adición del inciso “*según lo establecido en el artículo 3*”.

Por otra parte, en el **punto 5** cabría añadir el inciso “*y no en asociación con otras*”, a fin de mantener su coherencia con lo establecido en el artículo 3.3.g) respecto de aquellas actuaciones de personas físicas que no tienen la consideración de actividades de influencia.

### 4. Artículo 5

El artículo 5 es el relativo al Registro de grupos de interés, y establece en su apartado 1 (subrayado en el presente informe):

“1. Se crea el Registro de grupos de interés de la Administración General del Estado y su sector público, cuya finalidad es garantizar la transparencia y la integridad de las actividades que desarrollan dichos grupos *en sus relaciones con las personas miembros del Gobierno, el personal que ostenta la condición de alto cargo, el personal directivo y demás personal público.*”

Se sugiere la siguiente redacción alternativa que se considera más clara y coherente con los artículos precedentes:





“1. Se crea el Registro de grupos de interés de la Administración General del Estado y su sector público, cuya finalidad es garantizar la transparencia y la integridad de las actividades que desarrollan dichos grupos en sus relaciones con el personal público susceptible de recibir influencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 2”.

## 5. Artículo 9

El artículo 9 se refiere a las “Obligaciones” y su contenido da lugar a las siguientes consideraciones:

- a) En primer lugar, en el **primer párrafo**, los sujetos obligados deben ser principalmente los grupos de interés, no “Las personas que actúen en nombre y representación de los grupos de interés”. Cosa distinta es que, por su vinculación con los grupos de interés, las obligaciones que se imponen a estos se extiendan en parte sobre aquellas personas que actúan en su nombre o por su cuenta.

En consecuencia, se debería escribir:

~~“1. Las personas que actúen en nombre y representación de los~~ **Los** ~~grupos de interés están sometidos~~ **al cumplimiento de las siguientes obligaciones:**”

- b) El **párrafo a)** establece que se deberán “a) *Comunicar y mantener actualizados los datos identificativos del grupo de interés y de sus miembros que realicen actividades de influencia, facilitándolos en los modelos electrónicos que se establezcan reglamentariamente*”.

Se observa que en sus actuales términos la redacción del precepto obligaría a que fuera el Gobierno la autoridad que deba aprobar los modelos electrónicos.

La cuestión sobre el alcance y el destinatario de la habilitación reglamentaria, podría ser objeto de un planteamiento distinto, que diferencie dos situaciones: la determinación reglamentaria de los datos que deban comunicarse sería propia de un real decreto a aprobar por el Gobierno. Sin embargo, la aprobación de los modelos electrónicos posiblemente pueda deferirse a un Ministro o a una autoridad inferior, al menos en cuanto a la determinación de la forma de los correspondientes modelos.

Se recomienda por ello que la remisión reglamentaria se limite a lo primero, de forma que sea en el futuro real decreto de desarrollo donde se autorice a otra autoridad la aprobación de los modelos. La redacción del párrafo a) podría disponerse así:

~~“a) Comunicar y mantener actualizados los datos identificativos del grupo de interés y de sus miembros que realicen actividades de influencia, facilitándolos en los modelos electrónicos en los términos que se establezcan reglamentariamente”~~





- c) El **párrafo b)** establece la obligación de “*b) Aceptar que se haga pública la información proporcionada al Registro y la facilitada al personal público, así como la baja en el mismo, excepto aquella (sic) que por motivos legales tenga prohibido o limitado su acceso*”.

En primer lugar, se observa que la previsión de esta obligación no se ve complementada en el Anteproyecto por otro precepto que disponga de manera clara la autoridad o autoridades que deban dar publicidad a *la información proporcionada al Registro y la facilitada al personal público*.

En segundo lugar, resulta difícil de entender el significado que ha de darse en este contexto al inciso “, *así como la baja en el mismo*”, por lo que se recomienda su aclaración o supresión.

En tercer lugar, tampoco resulta muy clara la expresión “*que por motivos legales tenga prohibido o limitado su acceso*”. Quizá se refiera a aquella información que deba ser tratada de modo confidencial, de forma que no sea hecha pública y se limite el acceso particular a la misma en ciertos casos.

Es frecuente que la documentación que los grupos de interés proporcionan al personal público contenga informaciones a las que deba darse un tratamiento confidencial, como sucede por ejemplo con aquellas que estén sujetas al secreto industrial o comercial, las que contengan datos personales, etc.

No obstante, la redacción del precepto plantea algunas cuestiones a las que se debería dar solución:

- En primer lugar, la redacción general del precepto debería expresar con más claridad la situación de excepción que se refiere en el inciso final. Por ejemplo: “*aquella a la que por motivos legales deba darse un tratamiento confidencial que excluya o limite su acceso público.*”
- En segundo lugar, sería conveniente precisar expresamente los supuestos de excepción y su límite, de forma que sea más fácil la interpretación de este precepto, evitándose una potencial conflictividad en su aplicación.

Se advierte también que la necesidad de dar seguridad jurídica a esta situación es también relevante por otro motivo: es difícil que los grupos de interés aporten a la Administración informaciones que pudieran ser relevantes para la decisión pública, pero sobre las cuales no tengan certeza suficiente de que su confidencialidad va a ser preservada

- En tercer lugar, en ocasiones, el tratamiento confidencial debe afectar solo a una parte de la información contenida en los documentos. En este tipo de supuestos, podría contemplarse la posibilidad de publicar una versión censurada, en la que se omitan los datos que deban permanecer bajo reserva.





## 6. Artículo 11

El artículo 11 lleva por título “*Huella normativa*” y su contenido es el siguiente:

*“1. Las actividades realizadas por los grupos de interés con la finalidad de influir en la elaboración y adopción de cualquier proyecto normativo serán reflejadas por parte del Departamento competente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en el que constará la identidad del personal público que haya mantenido contactos con dichos grupos.*

*También se hará constar detalladamente la identidad de las personas que, con dicha finalidad, actúen en representación de los grupos de interés, la identificación de éstos, la fecha y el objeto del contacto, así como la postura y pretensiones mantenidas por el mismo.*

*2. Todo ello se sustanciará sin perjuicio del resto de informes previstos en las normas que regulan la participación ciudadana o la audiencia pública en la elaboración de los proyectos normativos, incorporándose al expediente del respectivo proyecto, y publicándose en el portal de transparencia.”*

Por relación al párrafo segundo del apartado 1, además de la postura y pretensiones mantenidas por el grupo de interés en relación al contenido del proyecto normativo, cabría reflejar también la valoración que el órgano proponente haya hecho de tales pretensiones y su incidencia en el texto de la propuesta normativa.

## 7. Título III. Régimen sancionador de los grupos de interés

Los artículos 12 a 16 del Anteproyecto establecen el régimen sancionador, tipificándose las infracciones cometidas por los grupos de interés y sus correspondientes sanciones. Su contenido da lugar a las siguientes consideraciones:

- a) Se observa que las conductas tipificadas como infracciones muy graves en el artículo 13.1 [por ejemplo, las previstas en sus párrafos a) y b)] coinciden en gran parte con tipos sancionadores establecidos en otras normas administrativas y penales.

Dada la aplicabilidad del principio *non bis in idem* (que excluye el doble reproche sancionador cuando concurre identidad de sujeto, objeto y fundamento), se aconseja motivar expresamente en la Memoria, por relación a las infracciones que se establecen en el Anteproyecto, la existencia de un fundamento específico y distinto del que pueda concurrir en otras normas sancionadoras que castiguen los mismos hechos, de forma que con ello se justifique su sanción independiente.

- b) El **artículo 13.1.f)** tipifica como infracción muy grave “f) *Difundir de manera consciente e intencionada información falsa, atribuyendo su origen al personal público*”. Por su parte, el **artículo 13.2.e)** tipifica como infracción grave “e) *Difundir de manera no consciente o no intencionada información falsa atribuyendo su origen al personal público*”.





Se observa que la diferencia entre ambos tipos radica en el elemento subjetivo, esto es, en la existencia de consciencia e intención en la difusión de la información falsa.

Se advierte sin embargo que la acreditación de dicho elemento subjetivo, que corresponde a la Administración actuante, será muy difícil en la práctica. Por este motivo, y atendiendo además a la gravedad objetiva de la conducta sancionada, se sugiere suprimir la infracción grave y tratar este supuesto solo como infracción muy grave. En su tipo, se debería considerar omitir el elemento subjetivo indicado.

- c) Los **artículos 13.1.g) y 13.2.f)** tipifican como infracción muy grave/grave la comisión de una infracción grave/leve cuando haya sido sancionado por otra de la misma naturaleza en el plazo de dos años.

En ambos casos, debería especificarse que la sanción primaria debería ser firme (al menos en la vía administrativa).

Por relación a la infracción grave prevista en el artículo 13.2.f), la previsión de su tipo por la comisión de dos infracciones leves en el plazo de dos años no parecería muy coherente con el hecho de que el artículo 16 contemple un plazo de prescripción de un año tanto para las infracciones leves como para su sanción.

Parecería preferible que se diera relevancia a la reiteración de conductas infractoras leves a estos efectos cuando dicha reiteración tenga lugar en el tiempo en el que la sanción por la infracción inicial no esté prescrita (un año).

- d) El **artículo 14.1** dispone que "*Las infracciones muy graves y graves cometidas por los grupos de interés serán sancionadas con la declaración de incumplimiento de la ley y su publicación en el informe anual sobre el funcionamiento del Registro al que se hace referencia en el artículo 5.3*".

La publicación en el informe anual de las infracciones muy graves y graves cometidas por los grupos de interés no constituye en sentido estricto una medida sancionadora, por lo que se considera que no debería ser tratada como tal.

Se recomienda por ello suprimir este artículo 14.1 y, en su lugar, disponer en un artículo independiente la publicidad en el informe anual de las infracciones muy graves y graves cometidas por los grupos de interés.

Por lo demás, teniendo en cuenta la posible interposición de recursos contra las sanciones que se impongan, se debe considerar si dicha publicidad debe tener lugar una vez la sanción sea firme a todos los efectos (es decir, cuando no quepa contra la misma recurso alguno) o cuando la sanción sea firme en vía administrativa pero esté pendiente la vía contencioso-administrativa. En este segundo caso, la publicación debería mencionar la existencia de dicha pendencia y, en caso de que finalmente se dicte sentencia que deje sin efecto la sanción, será preciso dar publicidad a este hecho por los mismos medios (esto es, en el siguiente informe anual).





## 8. Disposición final primera

Se observan algunos defectos en la redacción técnica y formal de la disposición final primera, que modifica la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Por ejemplo: dado que contiene un único apartado, este no debe indicarse como “uno”; debe escribirse correctamente “3 bis” (sin punto entre uno y otro término); debe indicarse el número del nuevo apartado en el nuevo texto de regulación, que además figurará sangrado y en letra normal (no cursiva).

La redacción debería quedar así:

«Disposición final primera. *Modificación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.*

Se añade un nuevo apartado 3 bis al artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, con el siguiente contenido

“3 bis. Durante el periodo establecido en el apartado 1, las personas incluidas en el ámbito de aplicación...”»

## 9. Disposición final segunda

La disposición final segunda, titulada “Facultades de desarrollo, establece que “*Se autoriza al Gobierno a dictar, en el plazo máximo de seis meses, las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo establecido en esta Ley*”.

La expresión técnica de esta cláusula es mejorable en varios aspectos:

- En primer lugar, se observa que su formulación mezcla de forma algo confusa los elementos típicos de dos tipos de cláusulas distintas: las habilitaciones normativas (que constituyen una mera autorización a la autoridad habilitada para que dicte normas secundarias de desarrollo de la norma primaria que faciliten la aplicación de esta última) y los mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (que no son mera autorización, sino que constituyen un mandato jurídico a la autoridad a la que se dirigen para que apruebe la norma secundaria correspondiente, cuyo ámbito normalmente debe venir concretado, en el plazo que se disponga).

En este caso, se deberían establecer separadamente ambos tipos de cláusulas: por una parte, en el apartado 1 se puede habilitar al Gobierno para el desarrollo general de la Ley; y por otra, en el apartado 2, se podría incorporar un mandato de aprobación, en el plazo que considere pertinente, de la reglamentación específica de desarrollo de la Ley que deba entrar en vigor en una determinada fecha (como, por ejemplo, la relativa al Registro de Grupos de Interés).

En coherencia con este doble contenido, la rúbrica del precepto debería acomodarse (por ejemplo, “*Desarrollo reglamentario de la Ley*”).





- b) En segundo lugar, y en línea con lo previamente señalado, el plazo del mandato de desarrollo de la ley debería cohonestarse con su fecha de entrada en vigor, de manera que esta última no se produzca antes de que estén aprobados los desarrollos reglamentarios que sean necesarios para su aplicación efectiva.
- c) Finalmente, sería conveniente completar la disposición indicando expresamente el días a quo del cómputo del plazo de seis meses, que se entiende podría ser una de las tres fechas siguientes: la de aprobación, la de publicación o la de entrada en vigor de la norma.

Como conclusión de las consideraciones anteriores, se sugiere dar a este precepto una redacción similar a la siguiente:

“Disposición final segunda. *Desarrollo reglamentario de la Ley.*

1. Se autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo establecido en esta Ley.

2. En el plazo de ... desde la ... de la Ley, el Gobierno deberá aprobar las normas de organización y funcionamiento del Registro de Grupos de Interés (\*)”

(\*) Pueden añadirse aquí las demás normas que sean necesarias para la plena aplicación de la Ley, que deberán concretarse, en su caso por expresión del precepto de la Ley que las prevea.

### C) Otras consideraciones de técnica normativa y de carácter formal

Finalmente, se aconseja una revisión pormenorizada de la propuesta a fin de depurarla de algunos defectos formales que se aprecian en ella y su mayor adecuación a las Directrices de Técnica Normativa. Por ejemplo

- **División de primer nivel de la norma y su numeración** (DTN 18, 22 y 23): a consideración de esta Oficina, en el presente caso, concurren circunstancias que permiten justificar que la norma pueda dividirse o bien en tres títulos, o bien en tres capítulos (cfr. DTN 22 y 23).

Debe no obstante tenerse en cuenta que, si se opta por la división de la norma en tres títulos -como sucede actualmente-, el primero de ellos, que contiene las disposiciones generales, debería indicarse como “Título Preliminar” (y los dos siguientes como Títulos I y II). La numeración I, II y III sería sin embargo correcta si se optara en su lugar por una división en tres capítulos.

Todo ello conforme a la DTN 18: “*Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad».*// *Si la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales*





se incluirán en el **CAPÍTULO I**, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad».

- **Composición tipográfica de los títulos, artículos y disposiciones de la parte final** : la composición tipográfica de los títulos, artículos y disposiciones de la parte final debería adaptarse de manera más completa a las reglas que a tal efecto contienen las DTN 22, 29, y 37, en cuanto al uso de letra normal, negrita o cursiva en sus rúbricas y el sangrado de los textos.
  - En el caso de los títulos: la rúbrica debería adaptar su composición a lo dispuesto en la DTN 22, en los siguientes términos:

«TÍTULO II

{centrado, mayúscula, sin punto}

### **Registro de Grupos de Interés y Código de Conducta**

{centrado, minúscula, negrita, sin punto}»

(Esta misma composición sería aplicable a los capítulos, si se optara por esta división).

- El título de los artículos y disposiciones de la parte final no debe figurar en letra negrita, sino en letra normal, salvo la rúbrica que se escribirá en cursiva, conforme a las DTN 29 y 37.

“Artículo 1. *Objeto y finalidad.*

El objeto de esta ley es...”

- Es preciso revisar los **signos de puntuación**. Por ejemplo, se omite el punto al final del párrafo en varias ocasiones (párrafo séptimo del apartado III de la exposición de motivos, artículo 10.d), etc.).
- **Escritura de “Registro de Grupos de Interés”**: se observa cierta falta de uniformidad en la escritura de las menciones al “Registro de Grupos de Interés”, que a veces se escribe así, pero otras con inicial minúscula.

Tratándose de un nombre propio, lo correcto es escribirlo en todos los casos con inicial mayúscula de sus términos principales: “Registro de Grupos de Interés”.

- **Sigla “OCI”**: el uso de siglas es admisible solo cuando mejore la claridad de la norma, y por ello en principio habría de mantenerse un criterio restrictivo, limitado a ciertos casos en que pueda estar justificado, como cuando la sigla responde a un uso común entre los destinatarios de la norma, o este se orienta a evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, haciendo así más sencilla la comprensión de la norma.





En el presente caso, se sugiere evitar la sigla OCI por relación a la “Oficina de Conflictos de Intereses”. Piénsese que la expresión completa no es excesivamente larga y que la sigla “OCI” tampoco responde a un uso común reconocible fuera de la Administración General del Estado.

- Como consideraciones más particulares:
  - En el **primer párrafo del apartado II** de la exposición de motivos, se recomienda sustituir la expresión “*instituciones comunitarias*” por “*instituciones  europeas*” (o de la Unión Europea, si se prefiere).
  - En el **segundo párrafo del apartado III** de la exposición de motivos, se sugiere escribir: “*En el Título I, tras precisarse el objeto y el ámbito de aplicación de la regulación, se incluye una definición clara y precisa de actividad de influencia y de grupo de interés...*”.
  - En el **artículo 2, párrafo segundo**, se debería escribir “*al ~~resto del~~ personal de la Administración General del Estado y de su sector público*”.
  - El **artículo 9** solo tiene un apartado, de forma que no debe numerarse (DTN 30). Lo anterior conllevaría la supresión del inciso “1.”.
  - En el **artículo 9.1.b)** debería escribirse sin tilde el término “aquella”.
  - Etc.

### 3. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

La propuesta se acompaña de la preceptiva Memoria, conforme a lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Se formulan las siguientes consideraciones para la mejora de la Memoria, que se añaden a las que se han realizado en apartados previos de este informe y se refieren expresamente a su contenido:

#### 3.1. Resumen ejecutivo

Se recomienda concretar en el resumen ejecutivo su fecha completa -esto es, con expresión de su día-, pues solo de esta forma puede identificarse la versión del proyecto con la que se corresponde.





### 3.2. Oportunidad de la propuesta

En relación con el contenido del apartado I de la Memoria relativo a la “Oportunidad de la propuesta”, se formulan las siguientes consideraciones:

#### a) Motivación:

Sería deseable que el subapartado I.1 hiciera una mención a la situación de hecho de los grupos de interés en España, y a su incidencia general en el funcionamiento de las Administraciones públicas, destacando sus aspectos positivos y negativos, de forma que con ello quede mejor justificada la oportunidad de la propuesta.

#### b) Objetivos:

Se observa que en el subapartado I.2 se recoge una relación de los contenidos de la norma, y no tanto de los objetivos o finalidad de la misma; esto es, de los resultados que se persiguen con su aplicación.

El contenido de este subapartado I.2 debería pues circunscribirse a una indicación precisa de los objetivos de la Ley, esto es, los resultados que se pretende obtener con su aplicación. Entre ellos, una mejor garantía de que las decisiones públicas responden efectivamente a los intereses generales, reforzar la transparencia de los procesos de decisión en la Administración del Estado, etc.

#### c) Análisis de alternativas:

Esta Oficina ha venido destacando importancia de que la Memoria cuente con un análisis de alternativas adecuado, puesto que ofrece información valiosa sobre el proceso de toma de decisiones, refuerza la justificación de la opción normativa escogida y deja constancia de posibles soluciones alternativas para el futuro si fuera necesario.

El análisis de alternativas, con carácter general, debe centrarse principalmente en valorar las alternativas que se han considerado durante la elaboración de la propuesta, tanto en relación a la concreta definición de las medidas que contenga, como a la posible existencia de otras medidas regulatorias y no regulatorias que puedan contribuir a resolver la necesidad a la que atiende la norma. Es decir, se trata de exponer las distintas opciones que podrían abordarse para dar solución al problema planteado, razonando la elección de las medidas finalmente adoptadas.

Así se deduce tanto del artículo 27.3 de la Ley del Gobierno, cuando expresa que “*el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener [...] alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación*”, como del artículo 2.1.a.3º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, establece que la Memoria deberá contener el apartado oportunidad de la propuesta de norma, que en todo caso incluirá un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna





regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa. De acuerdo con la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se recogerán y analizarán en la Memoria las posibles soluciones alternativas para afrontar la situación que se regula, debiéndose presentar priorizadas, con una breve descripción de su contenido e indicando sus ventajas e inconvenientes.

En el presente caso, el subapartado I.3 de la Memoria en relación con las alternativas consideradas, indica escuetamente que: *“No se considera otra alternativa distinta a la aprobación de esta ley”*.

Al respecto, sería conveniente completar este apartado de la Memoria para reflejar las alternativas materiales que se hubiesen considerado en la configuración de la propuesta; es decir, las distintas opciones planteadas, tanto regulatorias como no regulatorias, para abordar el funcionamiento los grupos de interés y su actividad de influencia en el ámbito de la Administración estatal.

En esta línea, hay que recordar la recomendación de la OCDE en su informe de 2021 de valorar primeramente todas las opciones posibles antes de acometer una regulación normativa sobre los grupos de interés; esto es, de analizar las posibles alternativas no regulatorias para abordar la transparencia e integridad en la actuación de los grupos de interés. Asimismo, aconseja el citado organismo que en el caso de optarse por la vía regulatoria (como sería nuestro caso), los países deben tener en cuenta las cargas administrativas que podrían generarse en el marco de la rendición de cuentas de la actividad de los grupos de interés, y asegurar que estas no constituyen un obstáculo para el correcto funcionamiento del sector público, ni tampoco una carga desproporcionada o accesorio para sus destinatarios.

De acuerdo con lo anterior, esta Oficina recomienda completar el subapartado I.3 de la Memoria para reflejar las distintas alternativas materiales, - tanto regulatorias, como no regulatorias - que se hayan considerado para asegurar la integridad y transparencia en el funcionamiento de los grupos de interés en el ámbito estatal; exponiendo sus ventajas e inconvenientes de modo que pueda concluirse que en conjunto la opción finalmente escogida es la más adecuada frente a las demás alternativas existentes.

Para ello, sería de utilidad tomar en consideración a estos efectos, además de las que se haya planteado el órgano proponente por sí mismo, las principales opciones que hayan sido puestas de manifiesto en el curso de la tramitación de la propuesta por los organismos y entidades que han intervenido en ella, prestando especial atención a las formuladas por los destinatarios de la norma en el marco de los trámites de participación pública.

#### **d) Adecuación a los principios de buena regulación:**

Se sugiere revisar, en el subapartado I.4, la justificación de la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de





1 de octubre; teniendo en cuenta las consideraciones que se han expresado en el apartado 2.5 de este informe.

**e) Plan Anual Normativo:**

Convendría añadir en el subapartado I.5 de la Memoria que el Anteproyecto se incluye en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2023, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de enero de 2023.

### 3.3. Análisis jurídico

Se recomienda completar el apartado III de la Memoria relativo al “Análisis jurídico”, con el examen de la congruencia del Anteproyecto con el ordenamiento jurídico nacional, para lo que se pueden tener en cuenta las consideraciones formuladas en el apartado 2.2 de este informe.

Asimismo, habría que completar el análisis sobre la entrada en vigor de la norma de acuerdo con lo indicado en el apartado 2.4.B). de este informe.

### 3.4. Descripción de la tramitación

Se recomienda completar el apartado V de la Memoria con el resumen de las principales aportaciones recibidas en los trámites de consulta pública, de información y audiencia pública; y de la valoración de las mismas por el órgano proponente.

Por otro lado, sería adecuado indicar también las observaciones principales que se hayan formulado en los informes recabados, así como la valoración que las mismas hayan recibido.

### 3.5. Impacto económico

El análisis del impacto económico de la propuesta se recoge en el apartado VI.1 de la Memoria, donde además se incluye el análisis sobre el impacto presupuestario.

Como cuestión formal se deberá tener presente que el análisis de los referidos impactos debe recogerse en apartado independientes de la Memoria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.d). 1º y 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En relación con el análisis económico se señala en el apartado VI.1 de la Memoria que *“puede haber un impacto económico favorable al establecer un marco regulador de los grupos de interés, en el que sus relaciones con los altos cargos, personal directivo y el resto de personal público se desarrollen en un marco de transparencia y de prevención de conflictos de intereses.”*





Hay que recordar que el impacto económico, de acuerdo con el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 2.1.d).1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, debe evaluar las consecuencias de la aplicación de la norma sobre los sectores, colectivos o agentes afectados y, entre otros, el efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad y, en su caso, también el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas, y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias.

De acuerdo con ello, sería conveniente tratar de completar el análisis del impacto económico de la Memoria desarrollando la incidencia de la propuesta en la economía en general y más en particular, en los sectores económicos afectados y los agentes que intervienen en los mismos. En concreto, podrían identificarse las medidas que contiene la norma y tienen incidencia económica; así como los principales sectores afectados por tales medidas. También podría profundizarse en el impacto de la regulación de los grupos de interés en el ámbito de la competencia, habida cuenta que en el resumen ejecutivo de la Memoria se consigna que *“la norma tiene efectos positivos sobre la competencia”*.

### 3.6. Identificación y medición de las cargas administrativas

Se expresa en el apartado VI.2 de la Memoria que *“No hay cargas administrativas”*. Por su parte, en el resumen ejecutivo se indica que la norma *“no afecta a las cargas administrativas”*.

Sin embargo, determinadas medidas que establece la propuesta pueden considerarse como cargas administrativas, esto es, como actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma. Sería este el caso de la inscripción obligatoria en el Registro de grupos de interés, de las personas físicas y jurídicas que tengan la consideración de grupos de interés, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Anteproyecto. También podría ser considerada una carga administrativa, la obligación, recogida en el artículo 9.1.a), de los grupos de interés de remitir información al Registro a través de los modelos electrónicos que se establezcan.

Por ello, convendría revisar esta cuestión en la Memoria identificando las cargas administrativas que establece la norma, y tratando de cuantificar su coste de cumplimiento.

Por último, es importante que además de identificar las cargas administrativas que la norma imponga, se explique la necesidad y proporcionalidad de las mismas, dando así cumplimiento al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

### 3.7. Evaluación ex post

Se indica en el apartado VII de la Memoria que *“Esta norma estará sometida a la evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno”*.





Esta Oficina valora positivamente la decisión de evaluar la norma por sus resultados, decisión que se alinea con la recomendación de la OCDE que pone de manifiesto la conveniencia de que los países revisen periódicamente sus normas reguladoras de la actividad de los grupos de interés, a efectos de lograr una mejor comprensión de los factores que inciden en la transparencia e integridad de su funcionamiento (especialmente, en los aspectos de rendición de cuentas y justificación de la actividad de influencia), y de realizar los necesarios ajustes y modificaciones a la luz de la experiencia adquirida.

No obstante la valoración positiva de este hecho, ha de tenerse en cuenta que, conforme a lo previsto en el artículo 2.1.j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, este apartado debería completarse con la indicación de los criterios en función de los cuales se realizará la evaluación de los resultados; los objetivos y fines de la norma a estos efectos; los términos y plazos para analizar los resultados; la sistemática que se utilizará y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

Francisco Javier Anta Saavedra

SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

