

LA LEY 25/2018 DE LA COMUNITAT VALENCIANA COMO MODELO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSPARENCIA, ÉTICA Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

José Carlos Arnau García

Universidad de Valencia

jocarar@alumni.uv.es

Resumen: *La regulación de los grupos de interés constituye uno de los principales retos de la gobernanza democrática contemporánea. Ante la ausencia histórica de una normativa estatal integral, la iniciativa regulatoria se desplazó al ámbito autonómico, donde la Ley 25/2018, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, articula el Registro de Grupos de Interés, la huella normativa y un mecanismo de participación estructurada. El reciente Real Decreto-ley 21/2026, que crea el registro estatal tras el bloqueo parlamentario del proyecto de ley, reencuadra el debate sin resolverlo: su ámbito se limita a la Administración General del Estado y reproduce lagunas ya presentes en el modelo valenciano. Esta comunicación analiza el grado de implementación efectiva de la Ley 25/2018 desde 2022, sus limitaciones, y los retos de articulación multinivel frente al nuevo marco estatal.*

Nota biográfica: *José Carlos Arnau García, doctorando en Derecho Constitucional y Ciencia Política en la Universidad de Valencia, donde investigo el balance de la Ley 25/2018 reguladora de los grupos de interés de la Generalitat Valenciana. He participado como coautor del capítulo «Los grupos de interés y lobbies» (Tirant lo Blanch, 2020) y autor del capítulo «La relación entre la acción de los grupos de interés y el parlamentarismo multinivel en la España autonómica» (Tirant lo Blanch) en libro pendiente publicación. He sido docente universitario ocho años, participado en congresos y miembro activo de la Asociación Valenciana de Politología (AVAPOL).*

Palabras clave: *grupos de interés; transparencia; huella normativa; calidad democrática; Comunitat Valenciana.*

1. Introducción: el vacío regulatorio estatal y la respuesta autonómica

La institucionalización de los grupos de interés —su reconocimiento como actores legítimos y transparentes en la formación de la voluntad normativa— es hoy un indicador consolidado de calidad democrática e integridad institucional. Frente a la opacidad tradicional de las relaciones entre el poder público y los intereses organizados, los ordenamientos comparados han articulado mecanismos de publicidad, registro y control que buscan hacer visible una actividad que, por su naturaleza informal, tiende a permanecer oculta (Rubio Núñez, 2017). España constituye, en este contexto, un caso singular: pese a las sucesivas iniciativas fallidas de reforma reglamentaria en el Congreso, el Estado no dispuso hasta fechas muy recientes de un marco normativo general que sujetase la actividad de influencia a obligaciones de transparencia exigibles, ausencia que responde más a la falta de consenso político que a la falta de propuestas (Rubio Núñez, 2019).

Este déficit estatal desplazó la iniciativa regulatoria hacia las comunidades autónomas, que desde 2014 han aprobado, de forma fragmentaria y con distinto grado de intensidad, normas de transparencia con referencias a los grupos de interés o instrumentos específicos dedicados íntegramente a la materia. En este proceso, la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 25/2018), ocupa un lugar destacado, de hecho la doctrina la ha situado «a la vanguardia legislativa a nivel nacional» por la originalidad de soluciones como la huella normativa y la participación previa a la elaboración de disposiciones generales (Castellanos Claramunt, 2023). Siete años después de su entrada en vigor, y en un escenario alterado de forma sustancial por la reciente aprobación del Real Decreto-ley 21/2026 —que crea, tras años de bloqueo parlamentario, un registro estatal de grupos de interés—, esta comunicación se propone un triple objetivo: describir la configuración normativa de la Ley 25/2018 y situarla en el panorama comparado de las regulaciones autonómicas; evaluar críticamente su grado de implementación efectiva; y analizar su relación con el nuevo marco estatal, identificando los retos de articulación multinivel que se derivan de la coexistencia de regulaciones estatal y autonómicas sin mecanismos claros de interoperabilidad.

Metodológicamente, el análisis combina la revisión normativa y doctrinal propia del método jurídico-dogmático con una perspectiva de derecho autonómico comparado que

incorpora, junto al modelo valenciano, los precedentes de Cataluña, Aragón, Castilla-La Mancha y Asturias. La estructura de la comunicación responde a esta doble exigencia: tras exponer el marco teórico-constitucional (epígrafe 2) y el panorama comparado autonómico (epígrafe 3), se analiza la configuración normativa de la Ley 25/2018 (epígrafe 4) y su balance de implementación (epígrafe 5), para situar después ambos elementos frente al nuevo marco estatal (epígrafe 6), antes de abordar los retos de articulación multinivel (epígrafe 7) y el marco valorativo de calidad democrática que permite evaluar el conjunto (epígrafe 8), cerrando con las conclusiones (epígrafe 9).

2. Marco teórico: grupos de interés, actividad de influencia y participación política

La identificación de la actividad de influencia exige distinguirla de otras formas de participación en los asuntos públicos que, pese a perseguir también generar influencia sobre una decisión, no son ejercicio de lobby en sentido estricto: la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición o la participación en órganos consultivos reglados son cauces públicos y accesibles en condiciones de igualdad, mientras que la actividad de los grupos de interés se despliega a través de una casi ilimitada panoplia de vías de comunicación con el poder que, por su carácter informal, exige un tratamiento jurídico diferenciado (González Fernández, 2020: 322). Como características básicas comunes a toda actividad de influencia cabe señalar, en primer lugar, la existencia de una comunicación dirigida a un destinatario específico —oral o escrita, y a través de cualquier medio tecnológico— que este perciba como directamente concernido, y en segundo lugar la persecución de un interés particular, de un tercero o de la propia organización, frente a las decisiones de la administración (González Fernández, 2020).

El derecho comparado ofrece, a este respecto, dos visiones contrapuestas sobre el ámbito subjetivo de la regulación: una visión anglosajona o igualitaria, en la que todas las entidades privadas quedan sometidas a igual consideración por el derecho público, y una visión continental europea, que otorga un estatus especial a los entes privados investidos de funciones constitucionales de intermediación política —partidos, sindicatos y organizaciones empresariales—, dotados de facultades específicas que impiden someterlos al mismo régimen que al resto de grupos de interés (González Fernández, 2020: 338). El Acuerdo Interinstitucional sobre el Registro de Transparencia de la Unión Europea sigue esta segunda lógica al excluir expresamente de la obligación de registro a

los partidos políticos y sindicatos y patronales; sin embargo, la Ley catalana 19/2014 no reprodujo esa exclusión, y la propia Ley 25/2018 solo excluye a los partidos políticos de su ámbito subjetivo, sin hacer lo propio con sindicatos y asociaciones empresariales (González Fernández, 2020: 339), lo que sitúa al modelo valenciano en una posición intermedia entre ambas tradiciones.

Esta cuestión no es meramente técnica, sino que conecta con un problema constitucional de fondo: la regulación de esta actividad, en la medida en que restringe el acceso a los poderes públicos de quienes no figuren inscritos en el correspondiente registro, incide sobre el derecho de participación política y sobre otros derechos conexos —libertad de expresión, derecho de petición, libertad de asociación— cuyo ejercicio no puede quedar condicionado de forma desproporcionada a un trámite administrativo previo (González Fernández, 2020). Esta tensión se agudiza en las sanciones de exclusión permanente del registro, presentes en algunas regulaciones autonómicas, que suponen la pérdida efectiva y sin límite temporal del derecho a comunicar con los servidores públicos, una consecuencia que la doctrina constitucionalista ha calificado de desproporcionada (González Fernández, 2020: 341).

Desde la perspectiva de la calidad democrática, la transparencia opera como una dimensión auxiliar, de carácter instrumental, al servicio de la soberanía popular y la igualdad política (Villoria, 2018). La regulación de los grupos de interés no es, por tanto, un fin en sí mismo, sino un instrumento para que la ciudadanía pueda conocer quién interviene e influye en las decisiones que la afectan (Villoria, 2018). Entre los estándares de calidad democrática aplicables a la transparencia figura expresamente «un sistema de regulación del lobby que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto» (Villoria, 2018), formulación que constituye el criterio evaluativo central de esta comunicación. Esta perspectiva instrumental ha sido objeto de una crítica reciente que conviene incorporar: la transparencia de los contactos entre grupos de interés y poder público no garantiza, por sí sola, que la participación resultante sea representativa del conjunto de intereses sociales, ni que corrija las asimetrías de recursos entre organizaciones con distinta capacidad técnica y económica (Fernández de la Peña, 2025).

3. El panorama comparado autonómico: precedentes de la Ley 25/2018

La Ley 25/2018 no surge en el vacío, sino como parte de una segunda oleada de regulaciones autonómicas que sigue el precedente pionero de Cataluña. La Ley 19/2014,

de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reguló en su artículo 47 y siguientes la creación del primer Registro de grupos de interés autonómico, optando por una definición extensiva que incluye tanto a personas y organizaciones con personalidad jurídica como a «plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada» (art. 47.1 LC 19/2014, citado en Ridao, 2018: 77). Esta definición omnicomprendensiva se proyectó también sobre el ámbito institucional: la disposición adicional cuarta de la LC 19/2014 exigió registro propio no solo al poder ejecutivo autonómico, sino también al Parlament, a los entes locales, a los entes instrumentales del sector público autonómico y local, y a las universidades, lo que generó una complejidad organizativa considerable, en particular en el ámbito de los cerca de un millar de entes locales catalanes (Ridao, 2018: 77-78).

El desarrollo reglamentario inicial de la ley catalana, mediante el Decret 171/2015, de 28 de julio, resultó insuficiente para resolver esta complejidad, lo que obligó a una segunda intervención normativa: el Decret Llei 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña, unificó en un registro único la inscripción de los grupos de interés ante la Administración de la Generalitat, los entes locales y el resto de instituciones obligadas, sin perjuicio de que algunas de ellas —como el propio Parlament, que aprobó su Registro mediante Acord de la Mesa de 24 de enero de 2017— pudieran mantener un registro propio coordinado con el general (Ridao, 2018: 78). El caso catalán ilustra así un patrón que reaparecerá en el análisis del caso valenciano: el desfase entre la aprobación de la ley y la plena operatividad de su registro, motivado por la necesidad de un desarrollo reglamentario que corrija las insuficiencias del diseño legal inicial.

Con posterioridad se sumaron regulaciones autonómicas de perfil distinto. La Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, dedica su artículo 35 a definir de forma casuística la figura del lobista —consultores de relaciones públicas, representantes de ONG, corporaciones, empresas, asociaciones industriales o profesionales, colegios profesionales, sindicatos, organizaciones empresariales, despachos de abogados, medios de comunicación u organizaciones religiosas o académicas—, y condiciona el acceso de los grupos de interés a los parlamentarios y al personal de los Grupos Parlamentarios a su previa inscripción registral (Belmonte Peláez, 2018: 52). La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, desarrollada por

el Decreto 8/2018, de 20 de febrero, y la Ley 8/2018 del Principado de Asturias optaron, por su parte, por una definición de grupo de interés centrada en quienes se dedican «profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente» en la elaboración de políticas o disposiciones normativas (arts. 43 y 51, respectivamente), fórmula que, a diferencia de la catalana, podría interpretarse como excluyente de partidos políticos y sindicatos por la vía indirecta de la exigencia de profesionalidad, aunque sin la necesaria claridad que evite dudas interpretativas al respecto (González Fernández, 2020: 338-339, nota 35).

Este mosaico normativo revela una heterogeneidad relevante en al menos tres aspectos: el ámbito subjetivo de aplicación —más extenso en el modelo catalán, más restringido en Aragón, Castilla-La Mancha y Asturias—; el tratamiento de las sanciones más graves —la Ley catalana 19/2014, la Ley aragonesa 5/2017 (art. 39.1) y la Ley Foral navarra 5/2018 (art. 59.1.a.5º) contemplan la exclusión permanente del registro como sanción, una medida que la doctrina constitucionalista considera desproporcionada por implicar la pérdida efectiva y sin límite temporal del derecho de participación (González Fernández, 2020: 341)—; y el grado de desarrollo de la transparencia parlamentaria frente a la gubernamental, donde únicamente el Reglamento del Parlament de Catalunya —a través de su Título VI, capítulo III— incorpora un régimen específico y operativo, mientras que la mayoría de comunidades autónomas, incluida la Comunitat Valenciana, remiten esta cuestión al desarrollo autónomo de cada cámara legislativa (Belmonte Peláez, 2018: 51-52).

Es precisamente en este último punto donde la Ley 25/2018 introduce una fórmula peculiar de reenvío: su artículo 11 dispone que, en el ámbito de Les Corts, únicamente corresponde a este órgano los actos de inscripción, reservándole la definición de su propio ámbito subjetivo, las potestades de seguimiento y control, y el régimen de infracciones aplicable a sus miembros, con el único límite de respetar el derecho de los diputados a ejercer su mandato sin restricciones (González Fernández, 2020: 339). Esta técnica de reenvío institucional, común a buena parte de las regulaciones autonómicas analizadas, responde a la necesidad de salvaguardar la autonomía parlamentaria frente a una regulación externa de la actividad de sus miembros, pero tiene como contrapartida —según se desarrolla en el epígrafe 5— un desarrollo mucho más lento de la transparencia en el ámbito legislativo que en el gubernamental.

4. El modelo valenciano: configuración normativa de la Ley 25/2018

La Ley 25/2018 combina tres funciones regulatorias: el registro y control de los sujetos obligados, la publicidad de los contactos mantenidos durante la elaboración normativa, y la apertura de cauces de participación estructurada previos al procedimiento normativo. El Título II crea el Registro de Grupos de Interés de la Generalitat como «registro electrónico de naturaleza administrativa, público, independiente, abierto y gratuito» (art. 5.2), accesible a través de los portales de transparencia de la administración autonómica, de su sector público instrumental y de Les Corts. La inscripción es obligatoria para quienes desarrollen actividad de influencia (art. 4), si bien la ley excluye un catálogo de actuaciones —reuniones protocolarias, participación en órganos consultivos reglados, asesoramiento jurídico— que constituye uno de los puntos más discutidos de su ámbito de aplicación, y excluye subjetivamente a los partidos políticos, sin hacer lo propio con sindicatos y organizaciones empresariales (González Fernández, 2020: 339).

La aportación más singular se sitúa en los Títulos III y IV. El Título III regula la huella normativa: la administración debe elaborar un informe sobre los contactos mantenidos con los grupos de interés durante la elaboración de anteproyectos y decretos, informe que se anexa al expediente y se publica en el portal de transparencia (arts. 18-19). El Título IV introduce un instrumento de participación *ex ante* sin equivalente exacto en el resto de las regulaciones autonómicas comparadas —incluida la catalana, centrada en el registro—: cuando el Consell aprecie intereses especialmente afectados por un proyecto normativo, puede convocar un proceso especial de participación entre los grupos concernidos, previo al procedimiento ordinario de la Ley 5/1983 (arts. 20-23). Este diseño dual —transparencia reactiva y participación proactiva— es lo que lleva a la doctrina a calificar la ley valenciana como un modelo que trasciende la mera lógica registral y se adentra en el diálogo estructurado en el diseño de políticas públicas (Castellanos Claramunt, 2023).

El régimen sancionador (arts. 24-34) distingue tres categorías de sujetos responsables —el propio grupo de interés, los cargos públicos y el personal empleado público—, con infracciones clasificadas en leves, graves y muy graves. La ley se completa con un código de conducta obligatorio (arts. 12-13) y un sistema de control registral (arts. 14-17); su disposición adicional segunda encomienda a Les Corts, en el plazo de nueve meses, la adaptación de su propio reglamento, reservándole en exclusiva la competencia sobre

inscripción, ámbito subjetivo y sanciones en el ámbito parlamentario, y excluyendo expresamente a la cámara del sistema general de infracciones de la ley (González Fernández, 2020: 339).

El procedimiento del Título IV merece una atención adicional por su singularidad comparada. A diferencia de un trámite de audiencia pública ordinario, abierto indiscriminadamente a cualquier interesado, el proceso especial de participación previa se activa por iniciativa del propio Consell cuando este aprecie la existencia de intereses «especialmente afectados», lo que introduce un elemento de discrecionalidad administrativa en la propia decisión de abrir el cauce participativo. Este margen de apreciación plantea un riesgo, cuando menos teórico, de aplicación selectiva —que favorezca a determinados sectores frente a otros en función de la capacidad de presión previa o de la sintonía política—, por más que el mecanismo persiga precisamente el objetivo contrario: corregir la opacidad de los contactos informales mediante un cauce reglado y verificable.

5. Balance de la implementación efectiva (2022-2026)

El Registro de Grupos de Interés entró en funcionamiento el 17 de febrero de 2022, tras el Decreto 172/2021, de 15 de octubre —un desfase de más de tres años entre la aprobación de la ley y su plena operatividad—. Este retraso plantea ya una observación crítica: la efectividad de un marco regulatorio no depende solo de la calidad de su diseño formal, sino de la celeridad con que la administración lo dota de los instrumentos necesarios. Un patrón de desfase similar entre aprobación legal y desarrollo reglamentario se observó en Cataluña, donde el Decret 171/2015 resultó insuficiente y hubo de esperarse hasta el Decret Llei 1/2017 para dotar de plena funcionalidad al registro (Ridao, 2018: 78), lo que sugiere que el problema no es idiosincrásico del caso valenciano, sino más bien estructural en el modelo español de regulación por fases —ley general seguida de reglamento de desarrollo—.

Una vez en marcha, la evaluación de la actividad registral y de la huella normativa exige distinguir entre transparencia formal y transparencia efectiva. La existencia de un registro público y la obligación de publicar informes de participación no garantizan, por sí solas, que la ciudadanía disponga de información sustantiva sobre quién influye realmente en las políticas valencianas. La transparencia constituye un valor instrumental cuyo rendimiento depende de estándares exigentes —completitud, actualización,

accesibilidad— y no de la mera existencia formal de la obligación (Villoria, 2018), que exige expresamente «un sistema de regulación del lobby que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto» (Villoria, 2018); un criterio evaluativo directamente aplicable al modelo valenciano, cuyos informes de participación pueden resultar genéricos o insuficientemente actualizados.

El balance debe atender además a cuatro limitaciones estructurales. En primer lugar, la delimitación subjetiva reproduce exclusiones habituales en el derecho comparado autonómico —corporaciones de derecho público, y una asimetría discutible desde la perspectiva de los artículos 6 y 7 de la Constitución entre partidos políticos, excluidos expresamente, y sindicatos y organizaciones empresariales, que no lo están (González Fernández, 2020: 339)—. En segundo lugar, la articulación con el régimen específico de Les Corts, remitido a la disposición adicional segunda, ha avanzado con menor intensidad que el registro gubernamental: frente al modelo catalán, donde el *Reglament del Parlament* regula desde 2017 un registro propio operativo (Belmonte Peláez, 2018: 51-52), la transparencia ante Les Corts —el ámbito de mayor intensidad normativa— carece todavía de un desarrollo reglamentario equiparable al del Consell. En tercer lugar, el régimen de control y verificación (arts. 14-17) resulta difícil de evaluar por la escasa publicidad de datos sobre expedientes sancionadores efectivamente tramitados, lo que dificulta valorar si el sistema opera como un instrumento disuasorio real o permanece en un plano fundamentalmente declarativo.

En cuarto lugar, y en un plano más conceptual, la distancia entre diseño formal y participación sustantiva conecta con la crítica más general al concepto de «participación experta» de los grupos de interés como sustituto de una auténtica deliberación democrática: la transparencia de los contactos no garantiza que dicha participación sea representativa ni que corrija las asimetrías de recursos entre grupos con distinta capacidad organizativa (Fernández de la Peña, 2025). Estas limitaciones no desmienten el valor del modelo valenciano, pero obligan a matizar el diagnóstico: la Ley 25/2018 ha resuelto con solvencia el diseño institucional —creación de un registro, de una huella normativa y de un cauce de participación previa—, pero la evidencia disponible siete años después de su aprobación sugiere que persiste una distancia significativa con su rendimiento efectivo en transparencia sustantiva y rendición de cuentas.

6. El nuevo marco estatal: del proyecto de ley bloqueado al Real Decreto-ley 21/2026

El escenario descrito se ha alterado sustancialmente en los últimos días. El Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de enero de 2025, permaneció más de un año y medio encallado en la Comisión de Hacienda y Función Pública del Congreso —circunstancia que motivó una observación de la Comisión Europea en julio de 2026 sobre los «progresos limitados» de España en esta materia—. Ante ese bloqueo, el Consejo de Ministros aprobó, el 25 de agosto de 2026, el Real Decreto-ley 21/2026, publicado en el BOE al día siguiente (BOE-A-2026-18148) y en vigor desde el 27 de agosto. La norma crea un registro estatal público y obligatorio, circunscrito a la Administración General del Estado, y reproduce en gran medida el contenido del proyecto de 2025.

La operación introduce, sin embargo, novedades relevantes: la gestión del registro se atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —autoridad administrativa independiente desde el Real Decreto 615/2024— y no a la Oficina de Conflictos de Intereses prevista originalmente; el régimen sancionador se refuerza con multas de hasta 40.000 euros; y, sobre todo, el propio preámbulo no vincula la extraordinaria y urgente necesidad del artículo 86.1 CE al bloqueo parlamentario, sino al cumplimiento del hito CID 432 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, del que depende el libramiento de fondos europeos. Se trata de un dato de primer orden para el análisis constitucional, la urgencia aparece aquí entrelazada con una condicionalidad presupuestaria europea, lo que añade una capa a la tensión entre eficacia gubernamental y deliberación parlamentaria propia de la teoría de la calidad democrática (Villoria, 2018). El decreto-ley, además, sigue pendiente de convalidación por el Congreso en el plazo constitucional de treinta días y, en un contexto sin mayorías garantizadas, su vigencia definitiva permanece incierta a la fecha de esta comunicación —lo que ilustra la fragilidad del consenso político español en la materia—.

Con todo, el problema de fondo persiste: el ámbito de aplicación continúa limitado a la Administración General del Estado, sin extenderse a la actividad de influencia ante las Cortes Generales, cuestión que —como en el modelo valenciano, donde la disposición adicional segunda remitió la transparencia parlamentaria al reglamento de Les Corts, y como en el modelo catalán, donde solo el Reglament del Parlament dispone de un desarrollo operativo (Belmonte Peláez, 2018)— queda diferida a un desarrollo autónomo

del Poder Legislativo. La coyuntura confirma además el argumento comparativo central de esta comunicación: el registro estatal, nacido siete años después que el valenciano y por una vía de urgencia, reproduce la misma arquitectura básica —registro, código de conducta, huella normativa— que la Ley 25/2018, y antes que ella el modelo catalán, ya habían ensayado en el ámbito autonómico.

7. Retos de articulación multinivel

La coexistencia, si el Real Decreto-ley 21/2026 resulta convalidado, de un registro estatal recién creado y de registros autonómicos plenamente operativos —el catalán y el valenciano entre los más consolidados— plantea un reto de articulación multinivel identificado por la literatura especializada como uno de los principales desafíos pendientes de la regulación española de los grupos de interés (Ridao y Araguàs, 2024). El propio decreto-ley dedica su disposición adicional segunda a prever la interoperabilidad del registro estatal con el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, pero no articula una cláusula equivalente de reconocimiento recíproco con los registros autonómicos preexistentes. La Ley 25/2018 anticipó parcialmente este problema en su disposición adicional primera, mediante mecanismos de colaboración e interoperabilidad con otros registros creados por instituciones o administraciones no incluidas en su ámbito de aplicación, pero dicha previsión se formuló pensando en la fragmentación institucional interna de la Comunitat Valenciana —el mismo problema que, a mayor escala, tuvo que afrontar el legislador catalán al unificar sus registros mediante el Decret Llei 1/2017 (Ridao, 2018: 78)—, no en la concurrencia con un registro estatal de nueva creación.

Sin una cláusula de reconocimiento recíproco de inscripciones, existe el riesgo cierto de que los grupos de interés que actúan simultáneamente ante distintos niveles de gobierno —el supuesto más habitual entre las grandes organizaciones empresariales y profesionales— deban duplicar sus obligaciones de inscripción y de comunicación, con el consiguiente coste de cumplimiento y el riesgo de informaciones no coincidentes entre registros. Esta cuestión, todavía no resuelta ni en el decreto-ley estatal ni en el desarrollo reglamentario valenciano o catalán, constituye uno de los principales retos de articulación multinivel pendientes de la regulación española de los grupos de interés, y adquiere una urgencia práctica que no tenía mientras el registro estatal permanecía en fase de mero proyecto legislativo.

8. Transparencia, ética y calidad democrática: un marco valorativo

El juicio sobre el éxito de la Ley 25/2018 no puede formularse en términos exclusivamente técnico-jurídicos, sino que exige situarla en el marco de la calidad democrática expuesto en el epígrafe 2. Siguiendo a Diamond y Morlino, la calidad de una democracia descansa sobre tres fundamentos —soberanía popular, igualdad política y protección de los derechos humanos— que se despliegan en ocho dimensiones, entre las que la transparencia opera como dimensión auxiliar de carácter instrumental (Villoria, 2018). Desde esta perspectiva, la regulación de los grupos de interés no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio de la igualdad política y su función última es asegurar que la ciudadanía pueda conocer quién interviene e influye en las decisiones que la afectan (Villoria, 2018).

Esta lectura exige una pregunta más exigente que la mera constatación del cumplimiento formal, no sólo si existe un registro y una huella normativa, sino si estos instrumentos sostienen la legitimidad de reflexividad y de proximidad que la calidad democrática exige a toda institución de buen gobierno (Villoria, 2018). La tensión entre eficacia administrativa y control ciudadano atraviesa también el diseño valenciano y, con mayor intensidad todavía, el decreto-ley estatal, ya que cuanto más se flexibiliza la obligación de informar —por exclusiones subjetivas amplias o por remisión de la transparencia parlamentaria a un desarrollo pendiente—, mayor es el riesgo de que la norma satisfaga el estándar formal sin alcanzar su rendimiento sustantivo. Esta tensión se agrava cuando se observa a los grupos de interés no como una categoría homogénea, sino como actores con capacidades organizativas y recursos desiguales. Un registro formalmente neutral puede, en la práctica, favorecer a los grupos mejor dotados de recursos técnicos y de personal especializado para cumplir sus obligaciones de comunicación, mientras que organizaciones con menor capacidad institucional quedan en una posición de desventaja relativa frente al mismo estándar de transparencia.

Esta tensión entre eficacia y deliberación no es exclusiva del ámbito autonómico. El propio recurso al Real Decreto-ley 21/2026, motivado por el bloqueo parlamentario del proyecto de ley y por el cumplimiento de hitos europeos vinculados a fondos de recuperación, ilustra que la legitimidad de un instrumento de transparencia no depende solo de sus mecanismos internos, sino también de la forma en que la propia norma que lo

crea ha sido gestada: una regulación de la transparencia nacida por la vía de la urgencia constitucional corre el riesgo, cuando menos simbólico, de proyectar sobre sí misma el mismo déficit de deliberación que pretende corregir en las relaciones entre el poder público y los grupos de interés.

9. Conclusiones

Siete años después de su aprobación, la Ley 25/2018 conserva su valor como modelo de referencia en el proceso de institucionalización de los grupos de interés en España, gracias sobre todo a la originalidad de su Título IV y a la solidez técnica de su diseño registral, que la sitúa por delante de precedentes autonómicos como el catalán en cuanto a mecanismos de participación estructurada. Su balance de implementación efectiva, sin embargo, revela una distancia significativa con su rendimiento práctico: retraso en la puesta en marcha del registro —un patrón compartido, por lo demás, con la experiencia catalana—, desarrollo desigual entre el ámbito gubernamental y el parlamentario, escasa publicidad de los datos de control, y exclusiones subjetivas de dudosa justificación constitucional.

El Real Decreto-ley 21/2026 —aprobado tras el bloqueo del proyecto de ley y bajo la presión de los hitos del Plan de Recuperación— no resuelve, sino que en gran medida reproduce estas tensiones, y añade un reto de articulación multinivel, ahora inminente si resulta convalidado, entre el registro estatal y los registros autonómicos ya operativos. El propio recurso al decreto-ley, pendiente de convalidación en un Congreso sin mayorías garantizadas, constituye un dato relevante para la evaluación de la calidad democrática del proceso regulatorio estatal, en contraste con la tramitación parlamentaria ordinaria que dio origen a la Ley 25/2018 y a su precedente catalán.

La experiencia valenciana ofrece, en definitiva, un banco de pruebas para el legislador estatal: tanto en lo que ha funcionado —huella normativa y participación estructurada previa— como en lo que, pese al diseño normativo, no ha logrado traducirse en una transparencia sustantiva capaz de sostener una mejora tangible de la calidad democrática. La comparación con el modelo catalán confirma, además, que buena parte de los problemas detectados en el caso valenciano —desfase entre ley y reglamento, desarrollo desigual entre ejecutivo y legislativo, ámbito subjetivo con exclusiones discutibles— no son únicos, sino estructurales al modo en que España ha abordado, de forma fragmentada y sucesiva, la regulación de los grupos de interés. El reto pendiente, siete años después

de la Ley 25/2018, no es ya tanto el del diseño normativo formal, cuanto el de la articulación multinivel entre registros y el de la transformación de la transparencia formal en una participación efectivamente representativa y en una rendición de cuentas verificable.

Referencias bibliográficas

- Belmonte Peláez, Blanca. 2018. «La adaptación de los parlamentos a la cultura de la transparencia», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 30: 15-54.
- Castellanos Claramunt, Jorge. 2023. «Los lobbies y su regulación por Les Corts. Aproximación normativa sobre la materia», en Ochoa Monzó, J. (dir.), *Hacia la regulación de los grupos de interés*, Aranzadi, Cizur Menor.
- Castellanos Claramunt, Jorge y Arnau García, José Carlos. 2020. «Los grupos de interés y lobbies», en Martín Cubas, J., Garrido Mayol, V. y Roig, R. (eds.), *Política y gobierno en la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 345-356.
- Fernández de la Peña, Miguel. 2025. «La participación transparente del experto. Crítica teórica de la regulación de los grupos de interés en España», *Revista Española de la Transparencia*, 22: 85-113.
- González Fernández, Santiago. 2020. «Aspectos constitucionales para la adecuada regulación de los grupos de interés», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 33: 311-345.
- Ridao, Joan. 2017. *Los grupos de presión: análisis de la regulación del lobby en la UE y España*, Tirant lo Blanch, Barcelona.
- Ridao, Joan. 2018. «La regulación de los lobbies en el ámbito institucional del Estado. Una revisión crítica del alcance de las recientes iniciativas legislativas», *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27: 73-89.
- Ridao, Joan y Araguàs Galcerà, Iolanda. 2024. *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y Europa*, Marcial Pons, Madrid.
- Rubio Núñez, Rafael. 2017. «La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro», *Teoría y Realidad Constitucional*, 40: 399-430.
- Rubio Núñez, Rafael (dir.). 2019. *La regulación de los grupos de interés en España: análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Villoria, Manuel. 2018. «La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia», *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27: 1-16.

Normas y fuentes oficiales

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Cataluña, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Título IV, arts. 45-52: Registro de grupos de interés).

Decret 171/2015, de 28 de julio, de la Generalitat de Catalunya, sobre el Registro de grupos de interés de Cataluña.

Decret Llei 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña.

Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Castilla-La Mancha.

Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón (art. 35: definición de lobista; art. 39.1: régimen sancionador).

Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias, BOE núm. 253, de 19 de octubre de 2018.

Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, DOGV núm. 8443, de 13 de diciembre de 2018; BOE núm. 23, de 26 de enero de 2019.

Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana (Registro en funcionamiento desde el 17 de febrero de 2022).

Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de enero de 2025, BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 46-1, de 7 de febrero de 2025 (pendiente de tramitación en la Comisión de Hacienda y Función Pública).

Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto, de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, BOE núm. 205, de 26 de agosto de 2026 (BOE-A-2026-18148), en vigor desde el 27 de agosto de 2026, pendiente de convalidación por el Congreso de los Diputados en el plazo del artículo 86.2 CE.

Fuentes hemerográficas

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (27/08/2026): «Aprobado el Real Decreto-Ley 21/2026, de 25 de agosto, de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés».

Newtral (26/08/2026): «Claves del real decreto ley de ‘lobbies’ que ha aprobado el Gobierno ante el bloqueo del texto original en el Congreso».

Legal Compliance Spain (26/08/2026): «Real Decreto-ley 21/2026, de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés».

Infobae (25/08/2026): «El Gobierno aprueba por decreto ley el registro de ‘lobbies’», EFE, Madrid.

Que.es (30/08/2026): «La ley de lobbies en España: el Congreso decide ahora si la convalida».