

LOS REGALOS EN EL SECTOR PÚBLICO: REGULACIÓN Y PROPUESTAS(*)

NOEL ARMAS CASTILLA

Profesor ayudante doctor, Área de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Público, Universidad de Extremadura

DOI: <https://doi.org/10.71296/rarap.395>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LOS REGALOS EN EL SECTOR PÚBLICO.– II. CONCEPTO DE REGALO: 1. Los usos sociales o de cortesía: límites cuantitativos. 2. La particularidad de la hospitalidad. 3. El impacto del receptor del regalo en su tratamiento: los regalos recibidos por la Administración.– III. DELIMITACIÓN CON EL DERECHO PENAL.– IV. PREVISIONES EN LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES DE NUESTRO ENTORNO: 1. Marco mundial: ONU y OCDE. 2 El Consejo de Europa. 3. La Unión Europea.– V. REGULACIÓN INTERNA ESPAÑOLA: 1. Los empleados públicos. 2. Altos cargos. 3. Representantes políticos.– VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LEGISFERENDA.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza el régimen jurídico aplicable a la recepción de regalos por parte de empleados públicos, altos cargos y representantes políticos, centrándonos en el debate de si estos sujetos deben rechazar aquellos obsequios que puedan comprometer su imparcialidad. La metodología empleada consiste en un estudio comparado de la legislación en las principales organizaciones internacionales y en la normativa interna española, observando la heterogeneidad de enfoques regulatorios, la naturaleza de estos instrumentos, su interacción con el régimen penal, y la interpretación dada por la jurisprudencia y los comentarios de la doctrina. Como principales resultados, se defiende una propuesta de regulación administrativa basada en criterios de valor económico plenamente objetivos, que se vea complementada por reglas específicas relativas a la hospitalidad y a los obsequios recibidos por la Administración. Finalmente, las conclusiones subrayan que esta delimitación objetiva es esencial para reforzar la integridad pública y clarificar las fronteras del Derecho administrativo en este tema.

Palabras clave: integridad pública; regalos; cohecho; transparencia; conflictos de intereses.

GIFTS IN THE PUBLIC SECTOR: REGULATION AND PROPOSALS

ABSTRACT: This paper analyzes the legal framework applicable to the receipt of gifts by public employees, high-ranking officials, and political representatives, focusing

(*) Este trabajo se inserta en el Proyecto de la transparencia al gobierno abierto PID2022 140415NB-I00 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea Next GenerationEU/PRTR.

on the debate over whether these subjects should reject gifts that may compromise their impartiality. The methodology employed consists of a comparative study of the legislation within major international organizations and Spanish internal regulations, observing the heterogeneity of regulatory approaches, the nature of these soft law instruments, their interaction with the criminal justice system, and the interpretation provided by case law and legal doctrine. As the main results, an administrative regulation proposal is defended based on fully objective economic value criteria, complemented by specific rules regarding hospitality and gifts received by the Administration. Finally, the conclusions underline that this objective delimitation is essential to bolster public integrity and clarify the boundaries of Administrative Law in this field.

Key words: public integrity; gifts; bribery; transparency; conflicts of interests.

I. INTRODUCCIÓN: LOS REGALOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Resulta paradójico que, mientras el ámbito privado ha desarrollado un control estricto sobre los regalos para evitar conflictos de intereses, el sector público no aplique una vigilancia equivalente o superior. Si consideramos que el interés de un empleado del sector privado puede entrar en conflicto con otro interés, el de la empresa para la que trabaja, por la aceptación de determinados regalos, ¿no resulta de mayor interés asegurar que ese conflicto no se dé entre agentes públicos dados los importantes intereses cuya defensa tienen asignada? Nosotros creemos que sí.

En nuestros días, han surgido nuevas exigencias de integridad que reclamamos a nuestros servidores públicos. Estas exigencias están íntimamente relacionadas con cuestiones de gran impacto en el Derecho público, como es la imagen pública, la confianza ciudadana hacia nuestras instituciones y la lucha contra la corrupción. Todos estos temas, en un contexto como el actual, en los que se están revisando al alza los estándares de la probidad pública, justifican su estudio en aras de delimitar el radio de acción del Derecho administrativo en su regulación, sus límites frente al Derecho penal y, en su caso, su discusión filosófica.

En este sentido, uno de los principales índices internacionales en materia de corrupción pone de relieve un deterioro reciente en la percepción de este fenómeno en España. Si bien dicha percepción ha experimentado ciertas oscilaciones desde la introducción del indicador en 2012, lo cierto es que nuestro país ha obtenido en el último informe anual su peor puntuación hasta la fecha. Como consecuencia, España se sitúa en un nivel de percepción de la corrupción similar al de Chipre y Fiji, por detrás de Portugal, Granada y Costa Rica, y por delante de Italia y Polonia (1).

(1) Se puede comprobar en el sitio web del Índice de Percepción de la corrupción de la ONG Transparencia Internacional: <https://www.transparency.org/en/cpi/2025/index/>

Conviene advertir que este índice no mide la incidencia real de la corrupción en los distintos países, sino la percepción existente al respecto entre determinados actores cualificados. Teniendo esto en cuenta, los resultados apuntan a la existencia de un margen de mejora en la imagen del sector público español. Ello no permite afirmar, sin más, que los niveles efectivos de corrupción se correspondan con dicha percepción, en la medida en que esta puede verse condicionada por factores adicionales, tales como la intensidad de la cobertura mediática o la dinámica del debate político. Sin embargo, si se aspira a reforzar la credibilidad institucional y mejorar la percepción pública de integridad, resulta necesario atender a la regulación de aquellas prácticas susceptibles de incidir en este ámbito, como sucede con el régimen jurídico de los regalos. La adecuada ordenación de estas cuestiones puede contribuir a fortalecer la legitimidad de los poderes públicos, en consonancia con los esfuerzos que, desde hace más de una década, viene desplegando el legislador español con el propósito de recuperar y consolidar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

La costumbre de recibir obsequios no es ninguna novedad (2), sino que ha ido siendo percibida como una práctica mal vista con el paso del tiempo, lo que ha justificado paulatinamente un tratamiento más particular e intenso. Tanto los legisladores como las Administraciones en el ejercicio de su potestad reglamentaria han establecido algunos parámetros sobre lo que ha de considerarse un regalo aceptable. Se trata de regulaciones que en muchos casos surgen como reacciones frente a escándalos que ensucian la imagen de nuestras instituciones y de nuestro sistema político. El dilema es el siguiente: ¿nuestros altos cargos, empleados y representantes públicos pueden recibir regalos en el ejercicio de su cargo? En caso afirmativo, ¿deben existir limitaciones? ¿cuáles? En este trabajo trataremos de responder a estas preguntas desde la perspectiva del Derecho Administrativo.

esp. Paralelamente, entre las estadísticas elaboradas por organismos oficiales españoles, un estudio del CIS de finales de 2025 refleja que la corrupción se encuentra entre uno de los primeros problemas de los españoles: aunque a la sociedad lo que más le preocupa de forma abrumadora es la vivienda y la inmigración, existen otros temas relacionados con la imagen y la integridad públicas, como el Gobierno, los partidos políticos, el comportamiento de los políticos y la corrupción, que se encuentran entre las principales preocupaciones de la ciudadanía —de hecho, si se suman todos los temas relaciones con la integridad pública, estos podrían considerarse la mayor preocupación de los españoles superando al de la vivienda—, como se puede comprobar en la p. 7 del estudio núm. 3528 del barómetro de octubre de 2025 del CIS.

(2) A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2021:371).

II. EL CONCEPTO DE REGALO

El objeto de este trabajo ha recibido distintos nombres: regalos, obsequios, ventajas, cortesías, hospitalidad, dádivas —este último, más propio del Derecho penal—. Todos ellos remiten a un mismo denominador común: la atribución de un beneficio en la esfera personal de su destinatario. Se trata de conceptos muy amplios caracterizados por mejorar de manera objetiva la «situación económica, jurídica o incluso personal. Es suficiente una mejora personal, no siendo necesario que el aceptante obtenga con ella un beneficio económico» (3). Así, se pueden ofrecer regalos materiales, invitaciones a comidas, viajes, gastos de alojamiento, entradas para espectáculos, descuentos o condiciones comerciales ventajosas, servicios gratuitos, préstamos en condiciones favorables o cualquier otro tipo de ventaja económica o personal. El problema que subyace en este tema es que la aceptación de regalos impone socialmente la obligación de reciprocidad (4). Por esta razón, que un agente público reciba un obsequio por parte de un particular puede suponer un riesgo para su debida objetividad e independencia. Para que el regalo sea lícito, se han establecido una serie de condiciones que permitan su aceptación, atendiendo a si puede condicionar la independencia del aceptante.

La regla general ha sido la de dejar fuera de esta regulación aquellos regalos que supongan usos sociales o de cortesía, así como las atenciones protocolarias. Por tanto, de ordinario solo pueden aceptarse aquellos obsequios que responden a prácticas de cortesía o protocolo generalmente aceptadas en las relaciones institucionales o profesionales, y que, por su naturaleza o valor reducido, no pueden razonablemente interpretarse como un intento de influir en la actuación del cargo o empleado público.

La jurisprudencia contenciosa ha confirmado, cuando se ha pronunciado sobre estos temas, la aplicación de sanciones disciplinarias contra empleados públicos por aceptación de regalos dentro de la obligación de rechazar regalos en la legislación básica estatal (5), así como en el marco de obligaciones

(3) I. BLANCO CORDERO (2015:15).

(4) A. GRAYCAR y D. JANCICS. (2017:1015).

(5) En la STSJCIV 553/2020 se confirma una sanción de suspensión de empleo y sueldo por tres años a un empleado municipal que durante «más de siete años ha venido realizando consistente en el traslado, limpieza, movimiento de nichos, lápidas y exhumación de cadáveres a instancia de los familiares de los difuntos o de las funerarias que allí trasladaban los cadáveres para su inhumación, percibiendo determinadas cantidades por tales tareas, que entendía no estaban comprendidas dentro de sus cometidos profesionales como funcionario municipal con tareas propias de sepulturero». Se trataba de regalos en metálico que iban de los treinta a los ciento veinte euros. El tribunal entiende que la obligación general de rechazar regalos prevista en el EBEP es suficiente para sancionar esa conducta.

generales de deber profesional e integridad (6), llegando a aceptar incluso una sanción tan importante como es la separación del servicio (7).

1. Los usos sociales o de cortesía: límites cuantitativos

La regla general excluye de las prohibiciones de recibir regalos los «usos sociales o de cortesía». Se trata de un concepto jurídico indeterminado que en este trabajo proponemos acotar para reducir la discrecionalidad técnica en su aplicación. Tal planteamiento es necesario, puesto que la ambigüedad del concepto afecta directamente a la eficacia de esta regulación: las sanciones, que pueden llegar a la separación del servicio, requieren una tipicidad que la actual normativa no garantiza, favoreciendo una zona de sombra entre el regalo lícito y la infracción.

El principal criterio para considerar que un obsequio es conforme a los usos sociales se ha relacionado con su valor, aunque en nuestro ordenamiento interno —como hemos visto— aún sea mayoritaria la postura de no establecer límites concretos —así lo entienden algunos autores, que razonan que lo importante en el tratamiento de los regalos no es su concreto valor económico, sino cómo influye en el comportamiento del agente— (8). Asimismo, parte de la doctrina considera que el umbral económico no puede ser siempre un criterio adecuado para determinar cuándo un regalo no es aceptable, porque depende de otros factores como la importancia de las funciones comprometidas y la

(6) En la STS 12732/1986, de 17 de marzo, se confirma una multa equivalente a quince días de sueldo a un policía nacional que «tuvo conocimiento de que varios funcionarios del Departamento de Orden Público, visitaban bares y salas de fiestas emplazadas en este Distrito, alternando con las mujeres que a ellos asistían, haciendo consumiciones que no abonaban en notorio abuso y desprestigio de sus cargos, sin que frente a estos graves hechos adoptase medida alguna dentro de sus funciones de Jefe, sino que, por el contrario, también él mismo (...) aceptó en esos establecimientos consumiciones a las que era invitado, aceptando igualmente, en las Navidades de 1959, el regalo de un jamón y una caja de botellas de vino, que le hicieron los propietarios de dos clubs enclavados en el distrito de su mando, en atención a su cargo y a la benevolencia observada por él en el funcionamiento de los mismos». El tribunal también determinó que el buen comportamiento habitual del policía podía ser tenido en cuenta —como así fue— en la graduación de la sanción impuesta.

(7) Así es el caso enjuiciado en la STS 11641/1988, de 11 de julio, en el que se confirma la separación del servicio de un *ertzaina* que recibió «diversos obsequios que le fueron entregados en consideración a su profesión de policía, admitiéndolos en beneficio propio. Ello evidencia una conducta que aunque no sea constitutiva de delito, compromete la consideración, prestigio y confianza, que requiere el servicio policial, afectando gravemente al prestigio de que goza, el Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que justifican la separación del servicio».

(8) Según J. MALEM SEÑA (2024:145), una invitación a café por parte del propietario de un bar a un funcionario al que le une la simpatía por el mismo equipo de fútbol puede tener una influencia en su trato cuando el propietario se relaciona con la Administración.

identidad del agente público (9). Claro está, que los autores que defienden esta idea lo hacen desde el prisma del Derecho penal, cuya regulación descansa de manera abstracta en el Código penal para todos los empleados y cargos públicos en general. El Derecho administrativo no se ve afectado por este tipo de planteamientos pues desde su pluralidad de normas se han previsto deberes de integridad para colectivos concretos de empleados públicos, altos cargos y representantes políticos según su rango y su institución, lo que evita la aplicación de una norma que trate del mismo modo todos los regalos en todos los contextos del sector público.

En nuestra opinión, y partiendo de que, en efecto, es complicado poner un límite que sea puramente conceptual, consideramos necesario imponer un límite objetivo que permita reaccionar jurídicamente al ofrecimiento de obsequios en el sector público. Para ello, creemos que el ámbito en el que debe operar el límite dentro del Derecho administrativo es su contenido económico, pues permite interpretar de manera objetiva y garantista si el regalo compromete la independencia de quien lo recibe.

Este límite, como defendemos, debe ser el de un umbral económico claro, y debe ser además razonablemente modesto: a nuestro modo de ver, no se deberían aceptar con carácter general regalos que superen los treinta euros, lo que supone un umbral muchísimo más bajo de lo que establecen la mayoría de normas que han tratado de delimitar económicamente estas relaciones. La razón que nos lleva a ello estriba en que los regalos suponen una práctica cada vez peor vista en nuestra sociedad, y nos parece saludable que así se perciba. El regalo busca la simpatía de quien lo recibe, lo que supone un riesgo para el recto funcionamiento de nuestro sector público y para la imagen que tenemos de él.

Se debe procurar que los obsequios sean detalles de genuina cortesía: productos comestibles típicos de la tierra, bolígrafos de un precio razonable, artesanías de un valor apropiado... obsequios que verdaderamente supongan una muestra de respeto y de atención al servidor público sin que comprometa ni incomode a su receptor, y que no permita hacer sospechar que se trata de un intento de captura de sus decisiones.

Nuestros agentes públicos deben observar que su comportamiento se rija bajo los principios de objetividad y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho, y que así se perciba por parte de la sociedad: la legitimidad y la

(9) «[L]a adopción de una regla tan rígida no permitiría dar cuenta de las distintas variables que deben tomarse en cuenta para delimitar el nivel del riesgo permitido. Como se ha señalado, en ocasiones, tanto por la relevancia de los intereses involucrados en la decisión como por las características del vínculo entre los agentes, hay razones para prohibir incluso regalos de poco valor». B. RUSCA (2021:8).

imagen de nuestro sector público así lo requiere. En este sentido, un umbral reducido evita debates interpretativos y reduce el riesgo de normalización de regalos de mayor valor.

Ciertamente, una de las mayores críticas que se pueden presentar contra nuestro planteamiento está en que algunas ventajas recibidas por los servidores públicos no tienen un valor económico concreto —como los tratos de favor, las puertas giratorias, los reconocimientos honoríficos, el acceso a información privilegiada...—. No creemos que esto suponga un menoscabo a la perspectiva desde la que defendemos la imposición de umbrales económicos, porque se trata bien de situaciones ya recogidas en las obligaciones generales de probidad, bien de cuestiones de ámbito penal, con lo que ya están previstas.

Otra de las críticas que tiene esta limitación económica está en que se pueden burlar estos límites entregando regalos de poco valor en varias ocasiones. Esto es fácilmente previsible, y, de hecho, así se ha hecho, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Madrid, donde se establece un límite de ciento cincuenta euros para la suma total de regalos que pueden ofrecerse a un empleado, alto cargo o representante político municipal —de manera que no se pueda evitar el límite de cincuenta euros que existe para los regalos individuales—.

En definitiva, esta postura de imponer umbrales específicos —que es, como veremos, precisamente la que el GRECO ha exhortado a seguir en España— debe imprimir mayor seguridad jurídica a los servidores públicos y mayor claridad a los efectos de determinar cuándo un regalo puede ser aceptado. Este límite, como defendemos, debe ser sustancialmente bajo —proponemos un umbral de treinta euros— para garantizar cualquier atisbo de duda sobre la imparcialidad de la persona que recibe el regalo.

2. La particularidad de la hospitalidad

La hospitalidad está relacionada con los gestos que se tienen para con un empleado, alto cargo o representante político con motivo de una visita o de un viaje de trabajo. Requiere una mención aparte de los regalos que acabamos de estudiar por sus particularidades, lo que justifica además un tratamiento jurídico distinto.

Generalmente se trata de atenciones inmateriales: comidas de trabajo, pago de los gastos de desplazamiento (taxis, vuelos...), pernoctaciones..., que, aunque pueden tener una valoración económica, deben ser observadas con un prisma más flexible que los regalos tangibles. La hospitalidad es necesaria en determinados ámbitos para asegurar el normal funcionamiento de los encuentros y de las reuniones; y la tolerancia con respecto a sus límites es mucho más difusa. Entre los gestos de hospitalidad que se pueden considerar aceptables están el ofrecimiento de café en una reunión, una comida con

un precio apropiado o la celebración de un ágape razonable tras un acto o reunión (10). En general, podemos delimitar la mera hospitalidad con las atenciones necesarias para el normal desarrollo de encuentros de trabajo, por lo que su límite depende enormemente del encuentro en cuestión y de los actores implicados: el nivel de modestia que se espera de una comida entre los representantes de un pequeño Ayuntamiento y una empresa que vista el municipio para valorar la implantación de sus instalaciones en su término no es el mismo que el de una cumbre entre presidentes de Gobierno o actos de la Corona, donde impera el agasajo y la cortesía como parte de una costumbre y de un uso protocolario normal.

La particularidad del tratamiento que recibe la hospitalidad reside en la tolerancia que se le da en nuestro ordenamiento —y creemos que así debe ser—, pues permite el acercamiento institucional, facilita el encuentro entre los actores que se relacionan con la Administración y otros poderes públicos —precisamente, muchas veces, quienes ofrecen esos regalos son otras Administraciones y poderes públicos—. La hospitalidad cumple una importante función que, debidamente contextualizada, es beneficiosa para el interés general, más allá de la ventaja personal que ello supone para quienes la ofrecen y la reciben.

En fin, el criterio es, como sucede con respecto a las demás ventajas, que su ofrecimiento debe atender a unos usos razonables dentro de su contexto que evidencien que los intereses del servidor público no están en conflicto por las buenas atenciones que recibe. Se trata de casos para los que no es conveniente establecer límites económicos por sus peculiaridades, sino que se deben examinar en su contexto.

3. El impacto del receptor del regalo en su tratamiento: los regalos recibidos por la Administración

La distinción de quién es el receptor del regalo ha sido otra de las notas que han caracterizado la política de regalos en el sector público: pueden ser las instituciones o los agentes públicos —empleados, altos cargos, representantes políticos—. Veamos las diferencias que ello implica.

Por una parte, si el regalo lo recibe directamente la institución, debe —con carácter general— inventariarse en un registro público —aunque no está previsto así en todas las normas consultadas—. Esto permite evitar dudas con respecto a la imparcialidad de los agentes públicos, que no ven mejorada su situación personal. Este estándar de probidad se ve reforzada con

(10) Lo enumera la ONG internacional «Centro Global Anticorrupción en Infraestructura (GIACC)», que desarrolla y promueve medidas anticorrupción para el sector de la construcción, y se puede comprobar en: <https://giaccentre.org/es/gifts-gifts/>.

la transparencia del registro: si es de conocimiento público quién entrega regalos al sector público, con su fecha y cuantía, resulta más fácil detectar representantes y grupos de intereses. El recibimiento de obsequios por parte de la institución permite anular el umbral económico de los regalos que reciben los servidores públicos a título personal porque —por regla general— no condicionan su independencia. De hecho, forma parte de usos normales y protocolarios la entrega de regalos artísticos a las instituciones —como sucede, por ejemplo, en visitas oficiales—, que en algunos casos puede tener un valor importante. En este punto se produce una patrimonialización pública del regalo: ya no es un obsequio que beneficia a una persona, diluyendo el riesgo de influencia en las decisiones de empleados, altos cargos o representantes políticos. Su incorporación al patrimonio de la Administración debe entenderse como una muestra de cortesía hacia el oferente, lo que forma parte de la deferencia que debe regir en las relaciones de la Administración con otras Administraciones y con los ciudadanos. Por ello, consideramos que no debería estipularse para estos regalos un límite económico en el ámbito del Derecho administrativo, pues puede presumirse de la institución receptora un uso adecuado del obsequio.

Como contrapartida, si quien recibe el regalo es la persona física son de aplicación todas las previsiones relativas a su uso social y a su adecuación, lo que permite justificar su aceptación. En algunos casos —como veremos— se ha optado por solucionar los conflictos de intereses que entrañan determinados regalos con la obligación de que su destinatario los rechace —en ocasiones, incluso, añadiendo una nota en la que se explique la improcedencia del obsequio—. En caso de que, por su naturaleza, no se pueda devolver o se trate de un regalo de mucha importancia económica se ha optado por obligar a su beneficiario a que lo entregue a su institución, a fin de que esta lo incorpore a su patrimonio —así sucede con obras de arte de cierta entidad— o lo destine a usos de interés público —como sucede con las sumas de dinero, o los comestibles—.

III. DELIMITACIÓN CON EL DERECHO PENAL

El Derecho penal, reactivo a las percepciones sociales más graves, ha tratado este tema en el delito de cohecho (11). Es imperativo trazar la línea divisoria entre el Derecho administrativo y el penal: mientras que aquel se ocupa

(11) CARNEVALI RODRÍGUEZ, por todos, señala que, en efecto, tener detalles con los funcionarios, como regalos y muestras de hospitalidad, puede percibirse como un interés por influir en un procedimiento, lo que justifica en ocasiones su consideración como soborno, si bien él lo dice acotado a los procedimientos de contratación pública. R. CARNEVALI RODRÍGUEZ (2024:186).

de la apariencia de imparcialidad y la ética pública —a menudo a través de instrumentos de *soft law* como los códigos de conducta—, este actúa solo ante el ataque efectivo o el riesgo grave a la objetividad de la función pública en los términos previstos en el Código Penal (12).

El tipo básico del delito de cohecho castiga a «[l]a autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, admitiera, por sí o por persona interpuesta, dádiva o regalo que le fueren ofrecidos en consideración a su cargo o función, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a un año y suspensión de empleo y cargo público de uno a tres años» (13). Este delito también prevé distinciones en el rol que ejerce cada uno de los sujetos implicados en este acto de corrupción: los oferentes son reos de cohecho activo (14), mientras que los receptores lo son de cohecho pasivo —es el tipo básico que se aplica a los servidores públicos—. A su vez, existen dos modalidades de cohecho pasivo, la propia y la impropia. En la primera, existe una contraprestación, y en la segunda, no —simplemente se reciben regalos por una actuación que no debería ser retribuida por un particular—.

La jurisprudencia ha interpretado que la aceptación de un regalo es penalmente reprochable cuando se entrega por consideración a las funciones públicas del receptor —que debe ser consciente de que lo es por razón de su cargo, y que no se trata de una gentileza, sino de una forma de influir en su forma de actuar— y tenga un valor desproporcionado que no pueda considerarse una mera cortesía o muestra de aprecio —si bien no fija precios concretos— (15). El delito de cohecho no castiga, pues, la imagen que se da del sector público con la aceptación de obsequios inadecuados, sino el riesgo

(12) La delimitación entre el ámbito de la responsabilidad disciplinaria y la penal se enmarca en un complejo debate. De un lado, ambos ámbitos persiguen el orden de una determinada sociedad a través de instrumentos de represión, y, de otro lado, el Derecho penal se ha ocupado de una protección del orden social general, mientras que el disciplinario se ha encargado de observar la mejora del servicio público y el comportamiento de los empleados públicos como sujetos con una relación de especial sujeción con la Administración. Así lo sintetiza B. MARINA JALVO (2006:96).

(13) Art. 422 CP.

(14) Art. 419 CP.

(15) En un interesante auto de 17 de marzo de 2017, la sala de lo Penal del TS determinó, invocando la jurisprudencia previa, que no había delito de cohecho en un caso de unos regalos de Navidad (unas botellas de vino) ofrecidas a unos diputados por parte de una empresa de transportes que responden a actos de cortesía —a pesar de que algunas botellas de vino superaban los 800 euros de valor—. La sala razonó que se trataban de regalos socialmente adecuados dadas las fechas navideñas que carecían de entidad para influir en el ejercicio de la función pública de los receptores. La jurisprudencia ahonda en este tema: la famosa STSJ de la Comunidad Valenciana 2/2012, de 30 de enero, que trata el escándalo de los trajes del exvicepresidente Camps, subraya la necesidad de que el regalo sea ofrecido en consideración al cargo.

en la independencia en la que cae el servidor público que los recibe o los solicita. Asimismo, la jurisprudencia interpreta que no es necesario acreditar una contraprestación concreta al regalo, pues la mera recepción de un obsequio inadecuado supone un «engrasamiento», esto es, que predispone a un servidor público en favor de los intereses del oferente en el futuro —lo que conecta con la modalidad de cohecho impropio de la que hemos hablado más arriba— (16). Por último, la jurisprudencia también insiste en que no se puede establecer un umbral económico al delito de cohecho (17).

La cuestión viene de lejos, pues la hemeroteca nos deja ejemplos que permiten a un representante político saber cuándo le están ofreciendo una cortesía —un ramo de flores, una botella de vino por Navidad, una lata de anchoas, productos regionales— y cuándo está recibiendo un soborno —mediante un traje o un apartamento— (18). Estamos de acuerdo en que el reproche penal debe responder a regalos que objetivamente puedan poner en entredicho la independencia del servidor público. No es sencillo poner un límite en el ámbito penal, pero debe estar restringido a supuestos de relevancia que justifiquen la acción punitiva del Estado, tal y como opina la doctrina mayoritaria (19). Por ello, es comprensible que no existan umbrales económicos específicos, sino que se deba atender a la casuística para determinar en qué ocasiones nos encontramos ante un delito de cohecho.

Los supuestos de menor envergadura que consiguen influir efectivamente en el servidor ya están cubiertos —en su caso— por otros tipos, como el de

(16) En la SAN 3/2025, de 15 de enero, la Audiencia enjuicia el caso de un policía de Aduanas que recibió importantes regalos de dos empresarios (cuantiosas sumas de dinero, varios coches, relojes de lujo, viajes...). A pesar de que no se pudiera acreditar que haya dispensado un trato favorable a sus oferentes, la Audiencia expone que esa situación era un caso claro de «engrasamiento», porque era evidente que la intención de los empresarios era predisponer al policía para que, en el futuro, pudiera corresponder a sus regalos.

(17) Como razona la SAN 1/2023, de 9 de enero, «no se requiere un real acuerdo entre el funcionario o autoridad y el tercero, solo la manifestación externa de la voluntad por parte del sujeto. Pero debe estar dotada de una mínima seriedad, reveladora del propósito de aceptar la dádiva como contraprestación a lo que se pretende de la autoridad o funcionario. No se trata de que la dádiva tenga mayor o menor entidad, o de que el acto pretendido como contraprestación sea más o menos importante. Lo relevante en este aspecto es determinar si la solicitud que hace el funcionario es solo aparente, dentro de una conversación superficial, o si responde a un propósito real».

(18) En un artículo de *El Mundo*, de 2009, titulado «¿Diferencian los políticos entre un regalo de cortesía y un cohecho?», los diputados reflexionan sobre los límites entre la cortesía y el cohecho, siendo una opinión mayoritaria que uno sabe cuándo está ante una situación o la otra. El artículo está disponible en <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/09/espana/1247132920.html>.

(19) Por todos, J. DE LA CUESTA ARZAMENDI, I. BLANCO CORDERO y M. ODRIÓZOLA GURRUTXAGA (2025:105).

la prevaricación (20). Eso sí, no debe interpretarse la prevaricación como un «cohecho de menor envergadura»; son tipos delictivos autónomos con bienes jurídicos protegidos que, aunque coincidentes en la integridad, sancionan conductas distintas: la prevaricación castiga la resolución injusta y arbitraria, mientras que el cohecho se centra en la corrupción del agente.

Finalmente, los supuestos de escasa relevancia que no influyen (ni pueden influir razonablemente) en el receptor ni siquiera deben ser tenidos penalmente en consideración. La jurisprudencia contenciosa, de hecho, ha indicado que se debe procurar previamente el análisis de estas conductas desde una perspectiva disciplinaria antes de acudir a la vía judicial, incluida la penal (21). Asimismo, y en aras de ahondar en el deslinde de estos dos órdenes, la jurisprudencia contenciosa ha rechazado que se apliquen medidas sancionadoras contra reos culpables de cohecho en aplicación del principio *non bis in idem* (22).

Es pues, a nuestro juicio, evidente que el Derecho penal no puede servir para combatir todos los actos de recepción de regalos, que se debe reservar a los actos que superan la mera infracción disciplinaria en el ámbito del Derecho administrativo (23).

IV. PREVISIONES EN LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES DE NUESTRO ENTORNO

Este tema ha sido tratado de diversas maneras tanto por las organizaciones de ámbito mundial como las de nuestro ámbito regional europeo. Veamos sus previsiones separadamente.

1. Marco mundial: ONU y OCDE

A nivel mundial, la regulación de los obsequios en el sector público ha atraído la atención de las principales organizaciones de las que España forma parte. Estas organizaciones han tendido a regular este tema tanto en su propia normativa interna como en el ámbito del Derecho internacional.

(20) Art. 404 CP.

(21) En la STS 3229/2009, de 2 de junio, se ordena la retroacción de actuaciones para que una comisión disciplinaria evalúe suficientemente una denuncia relativa a la aceptación de unos regalos a un juez disfrazados de pagos por conferencias en el extranjero, rechazando abordar el asunto hasta entonces.

(22) En la STS 3884/1998, de 12 de junio, se razona que «[e]l bien jurídico protegido es el mismo en ambos casos (pena y sanción disciplinaria), lo que comporta la confirmación de la tesis de la sentencia impugnada, por cumplirse los requisitos para la aplicación al supuesto objeto del proceso del principio “non bis in idem”».

(23) Seguimos la misma línea de opinión que I. BLANCO CORDERO (2015:14).

Partiendo de las nociones más generales, la ONU tiene unas normas muy estrictas para con su personal, pues —con carácter general— no puede aceptar ningún regalo de ningún Gobierno —salvo que el rechazo pueda ser considerado una descortesía, en cuyo caso debe aceptarse en nombre de la organización y entregarse a la misma— ni de sujetos que quieran mantener relaciones contractuales con la ONU —como los contratistas— (24). Se trata de previsiones que velan por que no existan dudas sobre la imparcialidad de la organización frente a cualquier sujeto público o privado con los que se relaciona. En lo que respecta a su perspectiva internacional, la ONU indica que los cargos públicos —categoría en la que se engloba tanto a los empleados públicos, como a los altos cargos, como a los representantes políticos— deben ser leales a los intereses públicos que tienen encomendados, y actuar conforme a la ley y con integridad, no pudiendo recibir ni solicitar regalos «que puedan influir en el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus deberes o su buen criterio»; asimismo, promueve que los Estados tomen medidas concretas para controlar esta práctica, por ejemplo, a través de declaraciones relacionadas con los regalos que puedan dar lugar a conflictos de intereses (25).

Por su parte, la OCDE, que ha sido una de las principales organizaciones que han tratado el tema de la ética y la integridad, ha enfocado de forma similar este tema, sugiriendo que los códigos de conducta del sector público de sus Estados miembros deben incluir normas sobre la aceptación de regalos y favores para prevenir conflictos de interés y asegurar la integridad, incluida la recomendación de declarar públicamente estos regalos (26). Asimismo, recomienda que el personal público evalúe cuidadosamente las implicaciones de aceptar regalos mediante una lista de verificación sencilla, resumida en la regla nemotécnica GIFT («*genuine*», «*independent*», «*free*» y «*transparent*», las siglas de la palabra «regalo» en inglés) (27). Según esta regla, el agente público al que se le ofrece un regalo debe plantearse las siguientes preguntas. En primer

(24) Cláusulas 1.2, j), k), y l); regla 1.2, l) Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

(25) Art. 8.2 Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003.

(26) Manual de la OCDE sobre Integridad Pública (2020).

(27) Se puede consultar en la p. 52 de la guía *Managing Conflict of Interest in the Public Sector* publicada por la OCDE en 2005. Sobre esta regla nemotécnica, se puede consultar en J. J. JIMÉNEZ VACAS (2024:375), donde se sintetiza que la idea es que no pueden aceptarse —para sí ni para el entorno personal o familiar— regalos, invitaciones o ventajas de cualquier naturaleza (dinero o equivalentes, bienes materiales, accesos gratuitos a eventos, promesas de empleo, premios u otros beneficios), cuando estén prohibidos por la ley o las normas internas, o cuando, por su valor, frecuencia o circunstancias, puedan razonablemente percibirse como capaces de influir en la imparcialidad del empleado público, generar apariencia de trato de favor o crear una expectativa de reciprocidad indebida, con independencia de su importe.

lugar, si se trata de un regalo «genuino», esto es, si responde auténticamente a un reconocimiento espontáneo por el ejercicio de sus funciones; en segundo lugar, si el obsequio puede generar dudas razonables sobre su imparcialidad o «independencia», especialmente en situaciones en que se deben tomar decisiones que afectan a las partes vinculadas en el regalo; también debe plantearse si el obsequio no compromete su sensación de «libertad» con respecto a cualquier obligación o expectativa de reciprocidad hacia quien entrega el regalo o su entorno; y, por último, el agente debe considerar si puede aceptarlo de forma «transparente», es decir, si estaría dispuesto a declararlo abiertamente.

Además de esta regla nemotécnica, según la OCDE, existen criterios que permiten objetivar si un obsequio es aceptable, como es el hecho de que puedan interpretarse como un intento de influir en la conducta del empleado público, consistan en dinero en efectivo o equivalentes —vales, lotería— u objetos de valor significativo, servicios o ventajas no monetarias —como promesas de empleo o reconocimientos—, puedan generar la apariencia de condicionar decisiones o de otorgar un trato preferente, puedan afectar la imparcialidad del receptor, proceda de personas o entidades involucradas en procesos de contratación, inspección o sanción en los que participe el empleado público, entre otros. En fin, la OCDE considera admisibles únicamente las atenciones de escaso valor y carácter protocolario —como artículos promocionales o consumiciones en eventos— cuya naturaleza permita identificarlas claramente como simples muestras de cortesía. Cuando un regalo supere ese uso, debe rechazarse o devolverse con una comunicación formal de agradecimiento y explicación, dejando constancia de la situación. Si la devolución no fuera posible, el obsequio debe registrarse oficialmente y entregarse a la institución.

Como vemos, y comprobaremos a continuación en el caso europeo, las principales organizaciones que han tratado este tema lo han hecho tanto para velar por su propia imagen e independencia como para armonizar en el mundo los criterios que regulan la política de aceptación de regalos en el sector público. Se trata, a nuestro modo de ver, de una forma coherente de proyectar sobre los Estados estas previsiones normativas, dando ejemplo con el tratamiento previo de la cuestión en su seno interno. Ahora bien, esas proyecciones han sido básicamente directrices de *soft law*, lo que limita su eficacia a una mera cuestión de reputación para los Estados.

2. El Consejo de Europa

En el Consejo de Europa, existen previsiones en torno a la integridad que deben cumplir los servidores públicos tanto del propio Consejo como de los Estados miembros. En lo que hace a las obligaciones internas, se establecen medidas para sus empleados en su reglamento de personal, así como en su código ético.

Con carácter general, el reglamento de personal indica que no se pueden aceptar obsequios que comprometan la independencia, excluyendo consecuentemente los regalos de escaso valor. Se establece un límite de cincuenta euros en el valor de los regalos que se pueden recibir, siempre y cuando se cumplan dos requisitos complementarios: los beneficiarios no pueden participar en la adjudicación de contratos o subvenciones, y, además se trate de un obsequio socialmente apropiado cuyo rechazo pueda ser considerado una descortesía. De no cumplirse alguno de estos requisitos, el empleado está obligado a devolver o rechazar el presente. En cualquier caso, se deben declarar los regalos recibidos en un registro interno que es objeto de supervisión por parte del Consejo, pero que no es público —y ello, a pesar de que la propia norma que lo establece indica que el objetivo de la inscripción de esta información en el registro es «garantizar la transparencia»— (28). Estas obligaciones se completan con las previsiones contenidas en el Código de Conducta del Consejo de Europa, que establece que su personal y los miembros de sus instituciones no pueden aceptar regalos que puedan ser percibidos como una mácula a su imparcialidad o que pudieran suponer un riesgo reputacional para el Consejo (29).

Los responsables políticos tienen también sus propias previsiones en los códigos de conducta *ad hoc*, como se puede comprobar en el caso de los miembros de la Asamblea Parlamentaria, que tienen una obligación genérica de rechazar regalos que no estén justificados conforme a usos protocolarios o de cortesía, y otra obligación más específica, de inscribir en un registro público de declaraciones de intereses los obsequios de más de doscientos euros que reciben en el ejercicio de sus cargos (30). El incumplimiento de estas normas puede dar lugar a sanciones de muy diverso tipo —incluida la separación del servicio en el caso de los empleados, y la suspensión de algunos derechos en el de los miembros políticos de las instituciones—, así como la derivación del asunto a las autoridades nacionales competentes por si fuera constitutivo de delito, por lo que se deja la resolución de los casos más graves en manos ajenas al Consejo de Europa. En fin, la regulación del tema en el seno del Consejo de Europa se basa en un sistema puramente administrativo: supervisión del cumplimiento de los sujetos obligados que puede dar lugar a la imposición de sanciones, derivando, en los casos más graves, como los de índole penal, el asunto a las autoridades competentes.

En lo que se refiere a las previsiones dirigidas al sector público de los países que componen esta organización, debemos señalar primordialmente lo recogido en el Código de Conducta modelo que pueden hacer suyo los Estados

(28) Art. 180 reglamento de personal.

(29) Art. 2 Código de Conducta del Consejo de Europa.

(30) Arts. 11, 14 y 17 del Código de conducta de los miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

miembros (31). Por ende, el Consejo de Europa no impone unas obligaciones concretas, sino unas propuestas. Se trata de un documento diseñado para promover estándares éticos, de integridad y transparencia en el sector público que puede ser adaptado: no se trata por tanto de medidas impositivas sino de propuestas para que los Estados miembros diseñen sus propias previsiones, dejándoles margen para que —en el ejercicio de su soberanía— adapten las medidas que consideren. En síntesis, lo que este código propone es que los empleados públicos no acepten regalos para sí o terceras personas que pongan en tela de juicio su imparcialidad e independencia. No se propone una prohibición absoluta a la aceptación de regalos, pues son admisibles aquellos de escaso valor —como invitaciones modestas a comidas y bebidas, material publicitario, pequeños artículos de papelería...—. Como matiz importante, el Consejo de Europa no establece un umbral económico concreto a los obsequios (32) —como es la tónica general en las demás instituciones y organizaciones internacionales—, lo que entendemos acorde a las diferentes percepciones que en cada país deben existir en torno a la idea de lo que se puede considerar un regalo aceptable por razón de su valor económico.

El Consejo de Europa también indica que debe existir un mecanismo que permita al empleado público saber que puede acudir a su superior para informarle y preguntarle cómo proceder —lo que nos parece totalmente apropiado, a los efectos de permitir que los empleados públicos sepan qué nivel de integridad se exige de ellos— y estandariza las formas en que un empleado público debe reaccionar en caso de que se le ofrezca un obsequio que no pueda aceptar: básicamente, rechazar o devolver el regalo —o evitar hacer uso de este si no se puede devolver—, identificar al oferente, evitar contactos innecesarios con esa persona, conseguir testigos que puedan acreditar el comportamiento del empleado, dejar constancia por escrito del suceso, informar al superior jerárquico y seguir trabajando con normalidad (33). Son acciones que sirven al empleado para garantizar su independencia, pero también su imagen y su seguridad jurídica, así como a establecer unos criterios comunes en los Estados miembros.

Además de este código modelo, el Consejo de Europa ha creado el GRECO. Se trata de un grupo de Estados creado en el año 1999 como resultado de un acuerdo alcanzado en el Consejo de Europa cuya función es

(31) Arts. 18 y 19 de la recomendación sobre los códigos de conducta para los funcionarios públicos (aprobada por el Comité de Ministros el 11 de mayo de 2000, en su 106.ª sesión).

(32) Se explica en el Memorándum explicativo de la Recomendación Rec(2000)10 sobre los códigos de conducta para los funcionarios públicos (aprobada por el Comité de Ministros el 11 de mayo de 2000, en su 106.ª sesión), disponible en <https://rm.coe.int/1680534424>. El memorándum también recalca que la cuestión del valor está relacionada con la posibilidad de que se burlen esos límites con la entrega de obsequios de forma repetitiva.

(33) Art. 19 de la recomendación.

la fiscalizar la corrupción en sus Estados miembros a través de un sistema de evaluación realizada por expertos propuestos por los diversos Estados, cuyos informes son públicos (34). Este reconocido mecanismo de evaluación mutua no es un órgano judicial, ni tiene potestad sancionadora: simplemente audita la normativa interna de los Estados miembros para comprobar su alineación con los estándares europeos, y su forma de controlar el cumplimiento de la lucha contra la corrupción se basa en la presión que supone la publicidad de los informes relativos a los Estados incumplidores.

Sus recomendaciones suelen articularse en torno a la necesidad de regular una política sobre la aceptación de obsequios en la que se defina qué sujetos pueden recibir qué regalos, lo que depende de las funciones que desempeñan —si pueden verse comprometidas— y de diversos umbrales económicos —que de ser superados deben ser rechazados o incorporarse al patrimonio de la entidad—; así como la creación de registros de regalos con información detallada que, según qué casos, deben ser públicos.

Para realizar estos análisis, el GRECO lleva a cabo informes de evaluación, que son seguidos de informes de cumplimiento a los dieciocho meses en aras de comprobar si se han implementado. La consecuencia más grave de la falta de cumplimiento es la declaración pública de dicho incumplimiento, con lo que, como insistimos, el daño es exclusivamente reputacional. En el caso español, el GRECO, en sus informes más recientes, ha instado a nuestro país a superar la ambigüedad de su normativa de integridad, exigiendo la sustitución de conceptos genéricos como «usos de cortesía» por umbrales económicos precisos y criterios estrictos para la aceptación de regalos y hospitalidad —lo que por cierto contrasta con la falta de precisión de umbrales uniformes en el código de conducta modelo del Consejo de Europa—. Una de las recomendaciones más incisivas es la extensión obligatoria de estos controles al personal eventual y asesores, quienes actualmente operan en un vacío normativo respecto al registro de regalos, así como la creación de un registro centralizado y público que detalle no solo obsequios físicos, sino también viajes e invitaciones financiadas por terceros. Asimismo, el GRECO subraya la necesidad de garantizar la independencia de la Oficina de Conflictos de Intereses, señalando que su actual dependencia del poder ejecutivo compromete la eficacia de la supervisión. Ello repercute en todo el sistema de integridad (35), opinión que lo es también de la mayoría de la doctrina, a la

(34) Se pueden conocer todos los informes realizados por GRECO en su página web, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/greco>.

(35) Así se concluye en la p. 20 del informe de seguimiento de España de la quinta ronda de agosto de 2024. Por esta razón, el GRECO ha requerido a España que comunique las medidas que ha tomado en la primera mitad de 2026 —como se indica en la p. 21 del mismo informe—, lo que nos debe servir de llamada de atención para la corrección de estas deficiencias normativas.

que nosotros nos unimos. La situación es preocupante porque nos hallamos en una situación de cumplimiento inferior a la de los países de nuestro entorno: aunque los demás países europeos también tienen que seguir avanzando, la media muestra resultados mejores que los nuestros. A través de estos informes, el GRECO se limita a establecer recomendaciones que son objeto de análisis y publicidad, en ningún caso exigibles, aunque sus resultados pueden resultar bastante embarazosos para la imagen del país, motivo que nos debería animar a corregir nuestras deficiencias regulatorias.

3. La Unión Europea

En la Unión Europea, existen distintas previsiones acerca de los regalos que pueden recibir tanto los empleados públicos en general como los miembros de las instituciones: eurodiputados, comisarios, miembros del TJUE.... Su tratamiento ha tenido lugar en los respectivos códigos éticos y de conducta, en el marco de las normas deontológicas que se exigen a cada uno de los destinatarios de esos códigos y en línea con la idea de que los servidores públicos no deben comprometer la independencia con la aceptación de determinados obsequios. Partiendo del derecho fundamental a la buena administración de la que gozan los ciudadanos en sus relaciones con el aparato público de la Unión Europea —y, con algunos requisitos, de los Estados miembros (36)—, los empleados públicos europeos están sometidos a una obligación genérica de imparcialidad e independencia (37). Al hilo de esto, el Defensor del Pueblo Europeo ha precisado, dentro del principio de integridad que deben seguir los funcionarios, que «no deben contraer obligaciones financieras o de otra naturaleza que puedan influir en el desempeño de sus funciones, incluida la aceptación de regalos» (38). Si bien no existe una regulación detallada en las normas aplicables a todos los empleados públicos en torno a este tema, algunas instituciones sí que han detallado algunos aspectos relativos a la ética que deben acatar sus empleados en materia de regalos (39).

Entre los miembros de las instituciones europeas se ha previsto también este tema, pero de forma desigual. En el caso de los eurodiputados, no pueden aceptar a título personal regalos que tengan un valor aproximado de más de

(36) Art. 41 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

(37) Lo dice tanto el estatuto de funcionarios y demás agentes, en su art. 11 bis, como el art. 8 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

(38) Así lo expresa el Defensor del Pueblo Europeo en su trabajo explicativo de El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, p. 9.

(39) La guía de obligaciones de los funcionarios y agentes del Parlamento Europeo (p. 3) indica que los funcionarios deben solicitar autorización para recibir regalos de más de 100 euros, si bien, en cualquier caso «es aconsejable que el funcionario o agente se oponga a la entrega de cualesquiera donaciones cuando tengan relación con las actividades del servicio».

ciento cincuenta euros; los regalos de valor superior deben entregarse a la institución. También deben entregarse a la institución los regalos que se reciban oficialmente como representantes del Parlamento, con independencia de su valor (40), que además son inscritos en un registro público (41) —no así los regalos recibidos a título personal—.

Siguiendo con otras instituciones comunitarias, la Comisión Europea prevé que sus miembros tampoco puedan aceptar regalos que superen los ciento cincuenta euros, los regalos de mayor valor deben entregarse a la institución y no deben aceptar muestras de hospitalidad que vayan más allá de los usos sociales y de cortesía (42). En casos dudosos, la decisión en torno a la aceptación del obsequio se confía al criterio de una oficina interna. Como forma de control adicional, los obsequios son objeto de publicidad en un registro que incluye la identidad del donante (43), lo cual pone de manifiesto la intensa relación entre transparencia e integridad, al evitar la tentación de que los representantes de intereses mantengan vínculos que puedan poner en entredicho la imagen la institución. En sus informes anuales de aplicación de sus políticas de integridad se hace escasa mención del tratamiento que reciben los regalos en esa institución. Básicamente, y no todos los años, se recuerda la política de regalos en reuniones que tratan estas cuestiones éticas. Así lo podemos comprobar en el informe anual de 2022 (44) —en 2023 no se hizo ninguna mención del tema— y en el de 2024 (45).

(40) Art. 6 Código de conducta de los eurodiputados.

(41) En la dirección <https://www.europarl.europa.eu/meps/es/about/meps> se puede ver cómo se han publicado datos de los regalos que los eurodiputados han recibido en nombre de la institución —fecha, valor estimado en algunos casos, donatario, eurodiputado que recogió el regalo, lugar donde se encuentra el bien...—.

(42) Art. 6 Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea.

(43) La lista está disponible en esta página web, donde se encuentra un pdf con la información: https://commission.europa.eu/publications/list-gifts_en?preflang=es. La información incluye la descripción del obsequio, la identidad de quien ofrece el regalo —con su cargo—, quien lo recoge, y la fecha.

(44) «Se trataron diversos temas, en concreto (...) un recordatorio de las normas aplicables a los regalos y la hospitalidad recibidos por los miembros y el personal de la Comisión».

(45) Con motivo de las campañas electorales de ese año, la Comisión recordó a sus miembros sus obligaciones «en materia de reuniones con representantes de intereses, regalos y hospitalidad». Además, y también forma muy genérica, informó de que en diversas reuniones relacionadas con la deontología de la institución «se trataron diversos temas, entre ellos las directrices sobre normas éticas para la participación de los miembros de la Comisión Europea en la campaña electoral al Parlamento Europeo y en las campañas electorales de los Estados miembros, las normas y buenas prácticas para las actividades posteriores al mandato de antiguos miembros de la Comisión y para las nuevas actividades profesionales del personal de los Gabinetes tras su salida de la Comisión. Por último, la última reunión del año abordó la devolución de los obsequios que los comisarios conservaban en su poder y el patrocinio prometido para eventos posteriores al mandato».

Por último, y sin ánimo de exhaustividad, los miembros del TJUE tienen una obligación genérica de no aceptar regalos que puedan comprometer su independencia (46), sin mayores matices sobre cuantías o sobre si el conflicto ocasionado debe ser real o también puede ser aparente —tampoco existe para ellos un registro público en el que se conozcan los regalos que se reciben, ni horquillas económicas que permitan valorar la procedencia de aceptar un obsequio—.

Como puede comprobarse, pues, la Unión Europea, partiendo del principio de independencia que debe regir la actuación de los empleados públicos y los miembros de las instituciones, ha tratado de manera heterogénea su política de aceptación de regalos para cada uno de estos colectivos: en algunos casos, especificando las cuantías a partir de las cuales no se pueden aceptar regalos, en otros, confiando en el criterio de comisiones éticas internas, distinguiendo entre obsequios personales e institucionales, impulsando la creación de registros públicos que ponen de manifiesto la relación entre transparencia e integridad, entre otras. La concreción de ese principio de independencia ha dependido de la atención que haya prestado a este tema cada institución, lo que explica sus palpables diferencias.

Nos parece oportuno que se repiense si es necesario incrementar el estándar general de integridad que deben cumplir los empleados públicos en general y, desde el respeto a las competencias y a la autonomía de las instituciones europeas, que valoren si las mejoras del régimen de integridad introducidas en algunas de ellas pueden ser extrapolada a otras. Así creemos que, medidas como la creación de los registros públicos de regalos, serían beneficiosas para todas las instituciones y ayudaría a mejorar la imagen de todas ellas, anticipándose a escándalos de corrupción. Que algunas instituciones tengan una situación más vulnerable —los miembros del Parlamento están fuertemente expuestos, y conviene regular su política de regalos— no implica que otras tengan que descuidar este tema hasta que aparezca un caso de corrupción que las afecte.

En fin, en aras de cierre, debemos indicar que en estas organizaciones internacionales se ha producido una prohibición general —tanto en su seno interno como, en lo que han podido imponer o sugerir, en sus Estados miembros— en normas relacionadas con la ética pública, la gestión de fondos y la organización interna. La cuestión del umbral económico ha fluctuado entre las diversas organizaciones, tanto en su imposición como —en su caso— en su fijación. Se ha comprobado la comprensión por parte de estas instituciones de una relación entre transparencia e integridad pública, lo que se manifiesta en cuestiones como el registro público de regalos, que además es objeto de un control interno. Y, por último, se evidencia que la regulación de esta proble-

(46) Art. 3 Código de conducta de los miembros y antiguos miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

mática se ha hecho eminentemente a través de códigos éticos y de conducta, o que se ha fiscalizado a través de grupos de evaluación sin potestades jurisdiccionales ni sancionadoras, lo que redundaría en la idea que este tema se ha confiado eminentemente a una regulación de *soft law*, con las limitaciones de efectividad que ello acarrea.

V. REGULACIÓN INTERNA ESPAÑOLA

En España, se ha tratado el tema de los obsequios con respecto a los empleados públicos, altos cargos y algunos representantes políticos. Son dos las notas que caracterizan esta regulación: su dispersión y su escaso poder sancionador real.

Con respecto a la primera de las notas, comprobamos que las previsiones se encuentran diseminadas en normas reguladoras de la función pública y de los altos cargos, leyes de transparencia y buen gobierno y en códigos de conducta. El reparto competencial entre los legisladores estatal y autonómicos ha propiciado en buena medida esta dispersión, característica que seguirá siendo propia de esta regulación, pero sería conveniente, en aras de la claridad normativa, que el legislador estatal precise algunos extremos donde tenga competencias básicas, como sucede en la legislación de los empleados públicos (47), donde la prohibición de recibir determinados regalos forma parte de los principios de conducta, como veremos a continuación.

Y con respecto a la segunda de las notas, detectamos que buena parte de esta regulación se ha asentado en el marco del *soft law* —precisamente lo vemos en el caso que acabamos de citar, en el que la prohibición de recibir determinados regalos forma parte de los principios de conducta de los empleados públicos—, lo que explica que no existan unas reglas suficientemente claras y coercibles con respecto a la política de regalos en el sector público. Eso sí, a pesar de las dificultades para hacer valer estas previsiones al estar privadas de responsabilidades sancionadoras directas, su incumplimiento puede derivar en responsabilidad política o en el inicio de expedientes disciplinarios por vulneración de principios éticos positivados. Además, nos aventuramos a decir que, vista la evolución —cada vez más intensa— de la regulación de los regalos en nuestro sector público, es posible que muchas de las recomendaciones que estamos incorporando en nuestro ordenamiento jurídico acaben convirtiéndose en verdadero *hard law*, aclarando el alcance

(47) EL carácter básico del EBEP ha sido objeto de amplios estudios por parte de la doctrina. Por todos, M. SÁNCHEZ MORÓN (2007:65-77), quien ha analizado los límites de lo básico estatal y el desarrollo disponible en el ámbito autonómico y el local desde la perspectiva de la anterior legislación laboral, cuyos criterios siguen vigentes.

y las consecuencias de estas prohibiciones, hoy aún muy difusas. A nuestro juicio, es esa la senda que debería transitar nuestro legislador.

Veamos más detenidamente por grupos cómo está la situación.

1. Los empleados públicos

El EBEP establece, como un principio de conducta de los empleados públicos, que deben rechazarse con carácter general todos los regalos que superen «los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal» (48). Los principios de conducta del EBEP no llegan a la disciplina del comportamiento (49), pero ciertamente el incumplimiento de estas previsiones puede ser constitutiva de una infracción disciplinaria sancionada con hasta la separación o despido del empleado público en los casos más importantes (50). La idea es que los empleados públicos no pueden aceptar regalos que puedan constituir una conducta reprochable merecedora de una sanción disciplinaria (51). El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado explica que los regalos pueden dar lugar a conflictos de intereses, al comprometer la objetividad e imparcialidad de los empleados públicos: estos regalos, que pueden ser materiales o inmateriales, se entregan al empleado en su condición de tal con la intención de recibir algo a cambio «incluso aunque esta perspectiva no sea inmediata ni directa» (52).

No existe un reglamento general estatal que concrete límites económicos, el procedimiento de devolución o el registro de regalos, sino que su desarrollo se ha diseminado por las Administraciones estatales, autonómicas y locales que han aprobado, de forma irregular y cada una en el margen de sus competencias, sus propias leyes, códigos de conducta, instrucciones, planes de integridad, ... esta dispersión, que es el resultado de nuestro peculiar reparto competencial, podría solventarse con una regulación básica estatal que tratase la cuestión, por ejemplo, indicando claramente como una infracción la recepción de determinados (53), sin perjuicio de su posterior desarrollo en normas que aclarasen los límites de los regalos que pueden ser aceptados por los empleados públicos.

(48) Art. 54 EBEP.

(49) Como explica A. PALOMAR OLMEDA (2025:642).

(50) Arts. 95.2.i) y 96.1 EBEP.

(51) Lo resumen así F. CASTILLO BLANCO y J. E. QUESADA LUMBRERAS (2008:473) en un comentario a la legislación laboral precedente a la actual, si bien se mantienen estos mismos criterios en nuestros vigente EBEP.

(52) Art. 76 Sistema de Integridad de la Administración General del Estado.

(53) En esta línea se sitúa J. FONDEVILA ANTOLÍN (2018:258), quien considera que el legislador estatal no ha agotado su margen competencial en esta materia, lo que ha conducido a importantes aporías en el desarrollo autonómico.

Las Leyes de las CCAA que han tratado este tema lo hacen con carácter general de una manera similar a la legislación básica del Estado: la tendencia es la de poner de relieve que se trata de un asunto rayano al Derecho penal, así como la indeterminación en lo que se refiere a los usos sociales o cortesías que permite la aceptación de regalos. Lo hacen, además, en referencia tanto a los empleados públicos autonómicos como a los locales de su ámbito territorial, y estableciendo que se trata de una cuestión de probidad e integridad constitutiva de infracción disciplinaria en términos análogos a la legislación básica del Estado, si bien con distintas técnicas legislativas: a veces estas normas autonómicas copian los preceptos básicos estatales, otras derivan al EBEP, y en otras se omite cualquier referencia. Así se puede comprobar en La Rioja (54), Galicia (55), Castilla-La Mancha (56), Castilla y León (57), Cantabria (58), el Principado de Asturias (59), el País Vasco —que tiene como particularidad que también incluye a sus empleados forales— (60), la Comunidad Foral de Navarra (61), Extremadura (62), Andalucía (63), la

(54) El art. 121 Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja se remite a la legislación básica estatal.

(55) El art. 74.f) Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia establece que se debe rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código penal: la misma idea que la legislación estatal.

(56) La Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha en su art. 109 hace referencia a los principios de conducta y de la legislación estatal.

(57) No trata de manera expresa el tema, pero el art. 63 l) Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León establece como un deber de los empleados públicos el de «ejercer sus cometidos de forma que puedan beneficiar ilegítimamente a sí mismos o a otras personas».

(58) No se desarrolla nada en particular en la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública.

(59) El art. 137 Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público de Asturias remite a la legislación básica para el cumplimiento de los deberes de conducta.

(60) Los arts. 178 y 179 Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, indican que no se pueden emplear regalos que vayan más allá de los usos habituales y sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal, siguiendo el mismo criterio que el Estado.

(61) En el art. 54.6 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, se establece que se «rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal», en los mismos términos que el Estado.

(62) Existe una remisión directa a lo que dice el Estado en el art. 67.2 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de la Función Pública de Extremadura.

(63) El art. 169.m) Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, establece como falta grave el «incumplimiento de la obligación de no aceptar regalos, trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificados provenientes de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas».

Comunidad Valenciana (64), Canarias (65), Baleares (66), la Región de Murcia —que en su desarrollo sí ha contemplado límites económicos concretos— (67), y Aragón (68). Atendiendo a la fecha de aprobación de estas normas, podemos comprobar cómo las regulaciones de los años ochenta y noventa no tratan —o lo hacen genéricamente— el tema de los obsequios —se trata de una aporía que también se manifiesta en la legislación estatal de los primeros años de la democracia (69)—, mientras que las regulaciones más modernas sí van adoptando progresivamente previsiones en el tema, aunque sea replicando la normativa básica estatal. Eso demuestra cómo los poderes públicos han ido reaccionando a la percepción de este tema por parte de la ciudadanía.

Precisamente por estas razones históricas, las CCAA, a rebufo de la obligación de contar con Planes de medidas antifraude para participar en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (70), han desarrollado el tema de los regalos previsto en la legislación básica estatal en sus propios códigos de conducta en relación con la gestión de estos fondos

(64) El art. 98 Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, indica como principio de actuación que no se debe aceptar un regalo en los mismos términos que el EBEP, añadiendo que reglamentariamente se pueden establecer los límites de los usos sociales y de cortesía a partir de los cuales estamos ante una infracción administrativa.

(65) La Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, no establece nada al respecto, si bien su art. 1 dice que se somete a la legislación básica del Estado.

(66) Si bien no se hace ninguna referencia concreta, el art. 137 Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tipifica como infracción muy grave aprovecharse de la condición de personal funcionario para obtener un beneficio propio o de una tercera persona.

(67) El Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, no establece nada en concreto, pero su art.1 indica que su desarrollo normativo se hace sin perjuicio de la legislación básica estatal. Existe un Código de Conducta de los empleados públicos murcianos que ahonda en cómo deben proceder ante regalos. inaceptables (devolviendo el regalo o incorporándolo al patrimonio de la Administración), prohibiendo los regalos que superen el importe de 60 euros o de 100 euros durante el período de un año en el caso de acumulación de regalos procedentes de una misma persona, organismo o empresa, así como las muestras de cortesía social y atenciones protocolarias e invitaciones de asistencia a congresos o conferencias si estas provinieran de empresas o particulares que fueran contratistas de su Administración.

(68) Disposición adicional vigésima segunda del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(69) Así se comprueba de la aporía en la regulación de los regalos en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

(70) Art. 6.1 Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

procedentes de la Unión Europea. Eso sí, la aportación de estos códigos de conducta ha sido bastante limitada, pues en la mayoría de los casos no han dicho nada más allá de lo establecido en la legislación preexistente —en muchos casos, además, se ha limitado a calcar previsiones establecidas en modelos de códigos autonómicos—. Así podemos comprobarlo en los casos de La Rioja (71), Galicia (72) y Castilla-La Mancha (73), donde se indica que se deben devolver los regalos que excedan de los usos sociales, rechazarse o entregarse a la Administración. Se exceptúan de la prohibición los obsequios y atenciones protocolarias u oficiales intercambiados en misiones institucionales o actos públicos, así como los gastos derivados de la participación en visitas oficiales, ponencias, congresos o eventos de carácter científico, técnico o cultural por razón del cargo. Castilla León (74), la Comunidad Foral de Navarra (75), Andalucía (76), Cataluña (77), Comunidad Valenciana (78) y la Región de Murcia (79) hacen directamente una recopilación de normas preexistentes. Cantabria, el Principado de Asturias (80), Baleares (81) y Aragón (82) remiten a la idea de que se debe rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal, en los términos

(71) Ha aprobado su Código ético institucional del Gobierno de La Rioja dentro de su «Plan antifraude del Gobierno de La Rioja en materia de fondos europeos».

(72) Código Ético Institucional, de 2014, si bien está recogido en su plan de medidas antifraude, establece en su art. IV.a).

(73) El art. 3.4 del anexo IV Código ético y de conducta para el personal de la administración y sector público institucional de la junta de comunidades de castilla-la mancha ligado al Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

(74) Anexo IV del Plan General de Medidas Antifraude de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

(75) Anexo III del Código de conducta y principios éticos de las y los empleados públicos de la administración de la Comunidad Foral de Navarra ligado al Plan de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

(76) Plan de medidas antifraude para la gestión de los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

(77) Art. 2.3.2 Plan de medidas antifraude en la ejecución de actuaciones financiadas en el marco de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en la Generalitat de Catalunya.

(78) Código ético y de buena conducta del personal público, autoridades y altos cargos de la Comunidad Valenciana, vinculado a su Plan de medidas antifraude.

(79) Código de ética y conducta de la Región de Murcia.

(80) Anexo III del Plan antifraude de Asturias.

(81) Anexo II de su Plan de medidas antifraude.

(82) Anexo V de su Plan de medidas antifraude.

de la legislación básica estatal (83). Extremadura (84) y Canarias (85) inciden en que no se pueden recibir obsequios fuera de los usos sociales —y concreta algunos que no son aceptables, como las sumas de dinero o los cheques—, en particular, de las personas con las que se relaciona la Administración a tenor de la gestión de los fondos europeos.

A pesar de su escaso impacto innovador, sí se debe señalar que la aparición de estos planes pone de manifiesto cómo ha incidido nuestro entorno en la consolidación de unos estándares de probidad pública, así como el hecho de que la Unión Europea quiere hacer corresponsables a los Estados miembros de la gestión de los recursos comunitarios —la aprobación de estos Planes es una obligación que se debe cumplir para acceder a los fondos *Next Generation*, aunque sus previsiones en torno a los regalos aún puedan clasificarse como *soft law*—.

En el ámbito local, la FEMP no ha incluido con carácter general a todos los empleados públicos locales en su Código de Buen Gobierno tipo —se ha ceñido al personal directivo, así como a los representantes políticos—. Algunos Ayuntamientos sí que han abordado el tema, como el de Madrid, que impide a sus empleados aceptar regalos que no se ajusten a las costumbres sociales, esto es, aquellos que no superen los cincuenta euros de valor, las atenciones protocolarias, las mantenciones durante eventos públicos o los artículos de propaganda (86).

2. Altos cargos

Las leyes aún vigentes que regulan desde los años noventa los altos cargos no suelen hacer mención a los regalos —a diferencia de las normas aprobadas en los últimos diez años— lo que pone de manifiesto que la atención del legislador a este tema es más reciente al calor, como hemos señalado, de los escándalos, que exigen una respuesta del sistema para asegurar la legitimidad, probidad y buena imagen de nuestro régimen político. Hasta entonces, las preocupaciones que ha habido con respecto a los altos cargos han estado mayoritariamente enfocadas a asegurar sus deberes de abstención, la monitorización de sus incrementos patrimoniales a través de distintos tipos de declaraciones, y su régimen de incompatibilidades. Por estas razones, no

(83) Art. 54.6 Plan de Medidas Antifraude para la ejecución de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

(84) Anexo II. Plan de medidas antifraude para la gestión de los fondos del plan de recuperación, transformación y resiliencia de la Junta de Extremadura.

(85) Art. 8 del Código de conducta de empleados públicos.

(86) Art. 4 acuerdo de 5 de noviembre de 2015 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

se puede decir que la garantía de independencia sea una novedad en nuestro ordenamiento, pero sí que la cuestión de los regalos se ha ido introduciendo conforme se ha percibido la necesidad de su regulación, especialmente en las normas que han tratado el principio de buen gobierno.

En el ámbito de la legislación estatal, la legislación de transparencia y buen gobierno indica, como parte de sus principios de actuación, que los altos cargos —estatales, autonómicos y locales— «[n]o aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente» (87). Dicho con otras palabras, existe una prohibición general de recibir regalos que condicionen la independencia o la imagen de todos los altos cargos españoles, y parece que así seguirá siendo pues, de momento, en el proyecto de Ley de administración abierta que actualmente se tramita se calcan las mismas previsiones (88). Sigue tratándose, como en el caso de los empleados públicos, de una regulación basada en principios que, en algunos casos, puede dar lugar a responsabilidades. Si bien no se establece nada específico en la regulación *ad hoc* de los altos cargos (89), sí que existen algunas proyecciones relacionadas con el lado corruptor de estas relaciones: el proyecto que pretende abarcar el colectivo de los *lobbies* propone que estos no puedan ofrecer regalos a los empleados ni cargos públicos (90).

En el ámbito autonómico, se ha abordado el tema de forma variopinta, si bien todas las CCAA lo han tratado con ocasión de los planes de medidas antifraude de los que hemos hablado. Por un lado, algunas CCAA han aprovechado la regulación de las cuestiones relacionadas con la transparencia o el buen gobierno para abordar el tema: la Comunidad Foral de Navarra (91) reproduce en lo sustancial la legislación estatal, incluyendo a los altos cargos locales de su ámbito territorial, más el registro de regalos. Lo mismo hace Baleares, eso sí,

(87) Art. 26.2.b).6 LTAIPBG.

(88) Art. 26.2.b).6 de dicho proyecto: los altos cargos «[n]o aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente».

(89) Como subraya A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2017:85).

(90) Arts. 10 y 12 Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés.

(91) Art. 3.6. Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un Código de buen gobierno, completado con el art. 20.2.c) Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece los registros de regalos recibidos por altos cargos.

solo para los altos cargos autonómicos (92). Asimismo, en estos momentos, la Región de Murcia está trabajando en la prohibición de regalos que superen los noventa euros, decantándose por ese umbral económico para distinguir los usos sociales (93). Por otro lado, otras CCAA lo hacen en leyes específicas distintas al grupo anterior, tal es el caso de Cantabria (94), que establece un límite de doscientos cuarenta euros, solo a sus altos cargos autonómicos y con respecto al ejercicio de sus funciones —si se supera el límite, se debe entregar el obsequio a la Administración—; País Vasco (95), Castilla y León (96) y Aragón (97) indican que sus altos cargos autonómicos deben rechazar o incorporar los obsequios que excedan de usos sociales... Como se puede comprobar, esta regulación no es homogénea en cuanto a criterios, pues mantiene la diversidad entre umbrales específicos de valores de regalos y términos más difusos relacionados con los usos sociales. Otra nota característica está en que su aprobación ha sido llevada a cabo por distintas normas y no siempre en las mismas ocasiones —algunas normas lo hacen desde hace veinte años, y otras mucho más recientes, lo que suscita la duda de saber con qué intensidad había sido percibida esta necesidad de salvaguardar la integridad de los altos cargos, visiblemente más diluida que la de los empleados públicos—.

En el ámbito local, y para el personal directivo —ya se sabe lo polémico que resulta el encuadre de la figura del alto cargo en este escalón territorial— (98), la FEMP ha aprobado un Código de Bueno Gobierno al que se han adherido algo más de cien entidades locales en toda España (99). En lo

(92) Art. 66.2.c) Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears —que deroga algunas previsiones de su primera Ley de Transparencia y Buen Gobierno— establece genéricamente que no se pueden aceptar regalos o servicios de favor protocolario que excedan los usos habituales, sociales o de cortesía.

(93) Art. 16 Anteproyecto de Ley del Buen Gobierno y del estatuto del cargo público de la comunidad autónoma de la Región de Murcia.

(94) Art. 18 Ley 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los conflictos de intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración de Cantabria.

(95) Art. 6.4 Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.

(96) Art. 3.5. Acuerdo 210/2022, de 29 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la actualización del código ético y de austeridad de los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de sus entidades adscritas.

(97) Art. 40.4.f) Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas.

(98) El concepto de alto cargo en el ámbito local es confuso al no existir una definición legal en la legislación básica, tal y como subraya C. M. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (2024:305). Es un problema que también se da en el ámbito estatal, por la misma razón de que no existe una definición legal general, tal y como denuncian J. M. PÉREZ MONGUIÓ y S. FERNÁNDEZ RAMOS (2016:57).

(99) De esas poco más de cien entidades, casi todas son Ayuntamientos, de distinto tamaño y ubicación geográfico, como se puede comprobar en este listado: <https://redtransparenciaparticipacion.es/download/lista-de-adheridos-codigo-de-buen-gobierno/>.

que se refiere al tema de los regalos, la FEMP propone que no se acepten aquellos que sobrepasen los usos habituales, sociales o de cortesía por parte de entidades o personas o, en cualquier caso, que sobrepasen la cuantía de ciento cincuenta euros» (100). Como se puede ver, la FEMP aborda el tema del umbral económico a partir del cual un regalo no debe considerarse aceptable, si bien a nuestro juicio supone un listón demasiado alto. Es menester señalar que las entidades que lo quieran deben adherirse íntegramente a este código y colaborar con la FEMP en el seguimiento de su cumplimiento, lo que supone el único control aparejado a este código modelo. Nuevamente, pues, la coercibilidad de estas previsiones es francamente limitada.

Las tendencias de las distintas regulaciones coinciden en sus aspectos más básicos: los altos cargos no pueden aceptar determinados regalos por superar los usos sociales y de cortesía, pero solo algunas normas establecen límites concretos que permitan identificar umbrales económicos sobre los que no se puedan aceptar obsequios. No todas las normas especifican cómo se debe proceder ni incluyen a los mismos sujetos en su ámbito de actuación, lo que hace que el desarrollo autonómico y local haya sido asimétrico.

3. Representantes políticos

Algunos representantes políticos, además de en las regulaciones de altos cargos antedichas que en algunos casos les son de aplicación, cuentan con previsiones concretas en relación a la aceptación de regalos. No obstante, esta regulación se encuentra dispersa y ha quedado en muchos casos sujeta a los códigos éticos de las instituciones, lo que muestra una relación entre estas previsiones tan concretas y la creciente preocupación de algunas instituciones de naturaleza política por demostrar su probidad.

Esto se aprecia claramente entre los diputados estatales y senadores, pues en su código de conducta —es el mismo, aprobado por ambas cámaras— se establece que no se pueden recibir regalos que superen los usos sociales: existe una prohibición concreta con el umbral ciento cincuenta euros —exceptuados los recibidos por familiares y amigos sin vinculación con sus importantes funciones— (101).

En el ámbito autonómico, si bien la opción mayoritaria ha sido la de recoger de forma genérica una obligación de buena conducta, los códigos éticos

(100) Art. 4 del apartado «Compromisos éticos en materia de conflictos de intereses» del Código de Buen Gobierno de la FEMP (aprobado en Junta de Gobierno de 24 de marzo de 2015).

(101) Art. 5 Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales.

de los diputados en algunas CCAA han recogido previsiones concretas con respecto a los regalos: así es en Cataluña (102), Canarias (103) y la Región de Murcia (104) —y previsiblemente también lo será en la Comunidad Foral de Navarra (105)—, que han tratado la cuestión en los últimos diez años como parte de la oleada de actualizaciones del listón de integridad que se exige al sector público en general. La tónica general es que los regalos que excedan de los usos sociales deben rechazarse o entregarse a la Cámara —estos últimos además son objeto de inscripción en un registro público *ad hoc* en casi todas esas CCAA—. Como principales diferencias Cataluña y Canarias establecen un umbral económico —ciento cincuenta euros y noventa y nueve euros respectivamente—. Nos parece oportuno añadir otro matiz: en el caso catalán, los regalos entregados al *Parlament* deben servir para financiar actividades y servicios sociales. Aunque es una medida con una clara voluntad de ejemplaridad, su alcance merece un análisis pausado, puesto que los importes recaudados por esta vía suelen ser simbólicos frente al presupuesto requerido para el sostenimiento de los servicios sociales.

En el ámbito local, debemos volver a mencionar el Código de Bueno Gobierno de la FEMP, que calca para los concejales y demás representantes políticos las previsiones que propone para los directivos locales (106). Ello, claro está, nos inspira los mismos comentarios que indicamos más arriba.

En aras de cierre, nos parece relevante señalar que la concreción de esta obligación de integridad entre los representantes políticos es un requisito para la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la política. Los actores que legislan y reglamentan el estándar de probidad que debe regir en el sector público deben cundir con el ejemplo, y estas previsiones van por ese camino. Por esta razón, creemos que la legislación va avanzando, pero claramente debe completarse el mapa de regulaciones, y hacerlo desde el prisma del *hard law* —abandonando el protagonismo que tiene en este ámbito la figura de los códigos éticos—, a fin de que las previsiones sean coercibles y sirvan mejor al fin de asegurar la imagen y la probidad públicas.

(102) Art. 22 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña.

(103) Art. 4. Código de buena conducta los miembros del Parlamento de Canarias.

(104) Art. 19.1.g) del reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia.

(105) Art. 2.4 del Código de conducta de su Parlamento, que en el momento de escribir estas líneas está en trámite de aprobación.

(106) Art. 4 del apartado «Compromisos éticos en materia de conflictos de intereses» del Código de Buen Gobierno de la FEMP (aprobado en Junta de Gobierno de 24 de marzo de 2015).

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA

En el ámbito del Derecho administrativo español, como en el de nuestro entorno internacional, se ha tratado el tema de los regalos en el sector público en las normas que regulan la probidad de los empleados, altos cargos y representantes políticos. Se trata en buena parte de una regulación de *soft law*, que en algunos casos puede derivar en medidas sancionadoras y disciplinarias para las conductas que no sean merecedoras de reproche penal. La tendencia, influenciada por las dinámicas de las organizaciones políticas de nuestro entorno internacional, es a crear cada vez más normas a este respecto, si bien aún muy dispersas y sin un grado de coercibilidad suficiente, lo que parece indicar la necesidad de concretar más y mejor, en normas de *hard law*, qué regalos se pueden aceptar en nuestro ordenamiento jurídico.

Ciertamente, el ofrecimiento de regalos no es ninguna novedad, pero la percepción sobre la corrupción y la imagen que tenemos de nuestro sector público exigen una atención especial a este tema. Prueba de ello es que incluso las instituciones que están regulando esta cuestión están previendo normas concretas para su propia organización y para sus representantes políticos —con códigos éticos internos como sucede en las instituciones internacionales o en nuestras Cortes Generales—. Nos parece que esto es saludable, pues difícilmente pueden resultar convincentes sus previsiones hacia el exterior —como sucede con las propuestas normativas internacionales o con las Leyes— si no se empieza dando ejemplo en casa.

El problema del regalo está en que socialmente exige una reciprocidad, situación que no puede tener lugar en el ámbito público, donde los donatarios tienen a su cargo intereses públicos que no deben entrar en colisión con sus intereses personales, comprometiendo tanto su independencia efectiva como su apariencia de imparcialidad cuando aceptan determinados obsequios.

El tratamiento de este tema ha pivotado en muchos casos en torno a la idea de que se pueden aceptar regalos que sean conformes a usos sociales o de cortesía, lo que supone un estándar indeterminado falto —a nuestro juicio— de una mayor concreción. Dado el importante arraigo que tiene esta práctica en nuestro ámbito cultural, consideramos que no puede suprimirse, pero que sí que debe regularse: los servidores públicos deben poder recibir regalos, pero no cualesquiera. Defendemos la necesidad de establecer límites precisos claros con respecto a lo que se puede aceptar. Estos límites deben ser suficientemente bajos como para evitar cualquier duda con respecto a la independencia de nuestros servidores públicos: nuestra propuesta es la de treinta euros, una cuantía ciertamente humilde. Estos regalos deben ser modestos y ser meras muestras de atención y de respeto —la mayor muestra de respeto que se puede tener con un servidor público es la de no ponerlo en

un compromiso con regalos importantes—; no deben suponer un menoscabo hacia la integridad de los actores públicos, ni parecerlo.

Nuestra propuesta de umbral tiene una serie de matices según algunas circunstancias: así sucede en cuanto a las muestras de hospitalidad, que sí deben ser contextualizadas según el evento en el que se produzcan, para lo que no es conveniente establecer un umbral económico inflexible; y lo mismo sucede con respecto a los regalos que recibe directamente la Administración, donde no parece necesario establecer umbrales económicos ante la ausencia de un riesgo objetivo de captura de sus decisiones, que en todo caso se ven salvaguardadas por la obligación de darles publicidad en el correspondiente registro de regalos.

El ámbito del Derecho administrativo debe acomodarse a un segmento concreto de los obsequios que se ofrecen en el sector público: los regalos de escaso valor y mera cortesía deben ser asumidos como una práctica social aceptable, los que superen los umbrales y las nociones que hemos dejado anotados deben ser susceptibles de un control público a través de las normas administrativas, con un régimen sancionador y disciplinario que reprima esos comportamientos. Por lo demás, cuando proceda, es necesario perseguir desde una perspectiva penal la aceptación de regalos que puedan tener la consideración de sobornos cuando sea imputable el delito de cohecho.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO CORDERO, Isidoro (2015): «Regalos y corrupción: sobre la punibilidad de las invitaciones a empleados públicos para asistir a espectáculos y otros eventos», *La Ley Penal*, 113.
- CARNEVALI RODRÍGUEZ, Raúl (2024): «Regalos, viajes y gastos de hospitalidad. Corrupción penal en la esfera de los negocios», *Derecho PUCP*, 93, pp. 179-206. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202402.005>.
- CASTILLO BLANCO, Federico, y QUESADA LUMBRERAS, Javier (2008): «Artículo 54. Principios de conducta», en A. PALOMAR OLMEDA y A. SEMPERE NAVARRO (dirs): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Cizur Menor, Aranzadi, 1014 pp.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2017): «La oportunidad perdida en la prevención de los conflictos de intereses en la Administración General del Estado. Un breve análisis de la Ley 3/2015, de 30 de marzo», *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 12, pp. 77-91. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3643>.
- (2021): «La integridad como instrumento para la prevención de los conflictos de intereses en la contratación pública», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 25, pp. 371-401.

- DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis, BLANCO CORDERO, Isidoro, y ODRIÓZOLA GURRUTXAGA, Miren (2025): «El cohecho activo y pasivo de funcionarios públicos nacionales», en S. LINARES BOTERO, A. M. MARTÍNEZ AGUDELO y L. VACCA MOYANO (coords.), *Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 65-173.
- FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge (2018): *Problemas y soluciones al Empleo Público actual. Una valoración a los 10 años de la aprobación del EBEP*, Granada, CEMCI, 307 pp.
- GRAYCAR, Adam, y JANCICS, David (2017): «Gift giving and corruption», *International Journal of Public Administration*, 12, pp. 1013-1023. DOI: 10.1080/01900692.2016.1177833.
- JIMÉNEZ VACAS, José Joaquín (2024): «Auténtico, independiente, libre y transparente (regalo)», *Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática*, 1, pp. 373-377.
- MALEM SEÑA, Jorge (2024): «Política sobre regalos y corrupción», *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 54, pp. 139-151.
- MARINA JAIVO, Belén (2006:96): *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, 3ª ed., Valladolid, Lex Nova.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Carlos María (2024): «Los entes locales ante la legislación de transparencia», *Cuadernos de Derecho Local*, 64, pp. 282-315.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2025): *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 14ª ed., Madrid, Dykinson.
- PÉREZ MONGUIÓ, José María, y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2016): *El Estatuto de los Altos Cargos*, Cizur Menor, Aranzadi, 353 pp.
- RUSCA, Bruno (2021): «¡Feliz cumpleaños, señor funcionario! Sobre la justificación de la criminalización de la aceptación y el ofrecimiento de regalos en el ámbito de la Administración Pública», *Revista Direito GV*, 17, pp. 1-35.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2007): «Objeto y ámbito de aplicación», en M. SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova, 610 pp.