

# MANUALES DE GABINETE: FORMALIZACIÓN DE LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL GOBIERNO EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

CABINET MANUALS: THE FORMALISATION OF CONSTITUTIONAL CONVENTIONS FOR GOVERNMENT PERFORMANCE IN PARLIAMENTARY MONARCHY

Miguel CABANILLAS SANZ

Responsable de Comunicación de la Delegación del Gobierno en Canarias  
Doctorando en Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid (UCM)  
<https://orcid.org/0000-0003-3515-0407>

Fecha de recepción del artículo: julio 2024

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2024

## RESUMEN

*A la particularidad que supone la determinación del papel del rey y del Gobierno fundamentalmente a través de convenciones, Nueva Zelanda y el Reino Unido añaden la singularidad de ser monarquías democráticas sin una constitución codificada. Estas dos circunstancias han movido a los Ejecutivos neozelandés y británico a dotarse de un manual de Gabinete en el que formalizan las principales convenciones que regulan su sistema de gobierno, sin llegar a convertirse en códigos normativos vinculantes. Estos documentos son ejemplo de un soft law que busca aportar seguridad jurídica y que, en el caso del Reino Unido, se enmarca en la dinámica de aproximación a la codificación en la que se mueve desde el inicio del siglo XXI. A partir de esos dos casos, este estudio analiza el rol que juegan –y pueden jugar– los manuales de Gabinete en la formalización de las convenciones constitucionales y en la constitución y funcionamiento del día a día de los Gobiernos democráticos.*

*Palabras clave: Gobierno, Administración, monarquía, convenciones, Constitución, Reino Unido, Nueva Zelanda.*

### ABSTRACT

*Other than their determining the King and Government's role primarily through conventions, New Zealand and the United Kingdom hold the uniqueness of being democratic Monarchies without a codified Constitution. These two circumstances have led both the Executives of New Zealand and the United Kingdom to elaborate a Cabinet Manual where the main conventions that regulate their system of government are formalised, without even becoming binding regulatory codes. These documents are an example of a soft law that seeks to provide legal certainty and that, in the case of the United Kingdom, is a part of the approach towards codification developed since the beginning of the 21st century. Based on these two cases, this study analyses the role that Cabinet Manuals play - and can play - in the formalisation of constitutional conventions and in the very Constitution and the day-to-day functioning of democratic governments.*

*Keywords: Government, Administration, Monarchy, Conventions, Constitution, United Kingdom, New Zealand.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES EN LAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS. III. LOS MANUALES DE GABINETE COMO ALTERNATIVA A LA CODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. IV. NUEVA ZELANDA. V. REINO UNIDO. VI. LA ACTUALIZACIÓN PENDIENTE DEL MANUAL DE GABINETE BRITÁNICO. VII. EL CASO ESPAÑOL: LA LEY DE GOBIERNO FRENTE A LOS MANUALES DE GABINETE. VIII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

En la división entre los sistemas monárquico-democráticos racionalizados (aquéllos en los que el papel del rey viene explícitamente reflejado en una constitución actualizada) y las monarquías parlamentarias convencionales (en las que el monarca ejerce funciones fundamentalmente sobre la base de convenciones) Nueva Zelanda y Reino Unido ocupan un lugar propio por las especificidades de sus ordenamientos constitucionales.

Estas dos monarquías parlamentarias, ambas de tipo convencional y bajo la Jefatura de Estado del titular de la Corona británica, presentan una particularidad adicional al resto de democracias del entorno occidental, determinada por el hecho de que carecen de una constitución codificada. El caso del Reino Unido es quizá el paradigma: una monarquía estable y duradera que ha sabido adaptarse a las exigencias democráticas a través de convenciones, es decir, de normas no escritas que se aceptan como válidas y cuyo cumplimiento queda garantizado por el consenso sobre su validez, dado que no pueden ser coercibles por los tribunales.

Pero precisamente el funcionamiento de un sistema de gobierno sobre la base de unas convenciones constitucionales supone una complicación añadida a estas democracias, por cuanto fiar su cumplimiento al respeto de una serie de principios por parte de los actores políticos comprende un elevado riesgo, al tiempo que puede dar pie a controversias y desacuerdos sobre su interpretación. La dificultad se multiplica exponencialmente si, como es el caso del Reino Unido y Nueva Zelanda, no existe una constitución, una ley fundamental escrita, que pueda erigirse como base para interpretar de manera adecuada las convenciones. Y tampoco una corte constitucional *ad hoc*.

Para paliar estas dificultades y prevenir problemas interpretativos emergen en estos dos países los manuales de Gabinete. Son ejemplo de *soft law*, es decir, no adquieren la naturaleza de fuente normativa en sentido formal, pero sí lo son en su esencia, en sentido material, por cuanto los preceptos que en ellos se incluyen, las convenciones, son tenidos como válidos por quienes han de emplearlos. Su existencia y cumplimiento suponen en sí una convención, dado que, en principio, el incumplimiento de los dictados que en ellos se

integran no puede reclamarse ante ningún tribunal, pues no son fruto de un procedimiento normativo contemplado por el ordenamiento constitucional: no tienen el rango jurídico reglamentario, ni mucho menos el de leyes.

Nueva Zelanda aprobó la primera versión de su Manual de Gabinete en 1979, y el Reino Unido lo hizo en 2011, siguiendo la estela de las reformas constitucionales que emprendió el laborismo de Tony Blair a finales del siglo xx. De hecho, el Manual de Gabinete británico fue puesto en marcha por su sucesor, Gordon Brown, al final de su mandato, y fue finalmente aprobado por el Gobierno coaligado de conservadores y liberal-demócratas. Su publicación se inserta dentro de una dinámica más amplia, esta sí, de codificación constitucional, que ha ido desarrollando el Reino Unido durante las primeras décadas del siglo xxi.

Sobre la estela de estos dos casos, el siguiente análisis pretende adentrarse en la existencia de las convenciones constitucionales como fuente de Derecho, particularmente en las monarquías parlamentarias, y analizar el modo en el que éstas han podido –y pueden– formalizarse para facilitar su aplicación a través de manuales de Gabinete, entendiendo éstos como documentos oficiales con sustento doctrinal que, sin embargo, no pueden equipararse ni a reglamentos ni a leyes.

Analizamos la importancia que tiene la existencia de un manual de Gabinete para Nueva Zelanda y Reino Unido, como los dos únicos ejemplos de monarquías occidentales sin una constitución codificada. La relevancia que para su ordenamiento constitucional y regular funcionamiento de sus instituciones ha supuesto un documento que incluye los principales aspectos de su forma de gobierno para que, quienes asumen el control del Ejecutivo y de la Administración, conozcan de los usos no escritos que rigen su sistema.

Y del mismo modo ofrecemos una visión mucho más amplia del fenómeno como posible modelo aplicable en otros países en los que sea necesaria la aplicación de convenciones ante la falta de actualización de sus constituciones o los vacíos normativos que puedan encontrarse ante circunstancias sobrevenidas. En el caso español, la existencia de la Ley de Gobierno supone un interesante punto de comparación con respecto a estos manuales por la materia que regulan.

## II. LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES EN LAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS

La mayor parte de las monarquías existentes hoy en Europa se rige por convenciones con las que han actualizado el papel de sus monarcas a la democracia frente a lo que dice la letra de sus constituciones, que en algunos casos le siguen atribuyendo al rey, incluso, el poder legislativo junto al Parlamento. Las convenciones han permitido la puesta al día de su ordenamiento constitucional (Elvira, 1986, p. 130), particularmente en el Reino Unido, donde Albert Venn Dicey teorizó sobre la importancia de éstas para su monarquía. En el sistema británico, carente de una constitución codificada, las convenciones han permitido transitar a la democracia sin rupturas dramáticas.

Pero, aunque centremos el análisis del rol que juegan las convenciones constitucionales en las monarquías parlamentarias, no hay que dejar a un lado su presencia también en sistemas republicanos como Estados Unidos. Allí las convenciones constitucionales han podido cristalizar en enmiendas a su Constitución. Esto es lo que ocurrió con la limitación de los dos mandatos presidenciales que se incluyó en el texto constitucional a través de la xxii enmienda, ratificada en 1951 pero cuyo origen los historiadores sitúan como convención ya en el siglo xviii en época de George Washington<sup>1</sup>.

Así, las convenciones constitucionales serían usos, prácticas, máximas o preceptos que conforman un cuerpo no legislativo, y que se mueven en el ámbito de la ética constitucional o la política, en los términos empleados por Dicey (1915, p. 277). Carecen de formalismos y definen un comportamiento a seguir en las relaciones entre los distintos poderes y/u órganos constitucionales, con el objetivo o bien de llenar algunos vacíos constitucionales o de añadir reglas adicionales. Y, lo que es más importante, para su efectividad sus destinatarios han de considerarlas obligatorias y vinculantes (González-Trevijano, 1988, p. 52), aunque su cumplimiento no pueda reclamarse ante los tribunales.

---

<sup>1</sup> Solo su codificación en la Constitución de 1787 permitió que se exigiera su cumplimiento. No hay más que ver lo ocurrido con Franklin Delano Roosevelt, presidente de 1933 a 1945.

La naturaleza de las convenciones constitucionales hace que las incluyamos dentro del conocido como *soft law* (McHarg, 2008, p. 865) –en una traducción literal, *Derecho suave* o *débil*– frente a las normas que integran el *hard law* (Scott, 2004, p. 228), el Derecho pétreo, que son aquellas que, como la ley, sí pueden ser fuente de coerción por parte de los tribunales. En palabras de Antonio Torres del Moral (1991, p. 159), la obligatoriedad de las convenciones constitucionales solo puede ser asumida libremente por los órganos destinatarios. La sanción que lleva aparejado su incumplimiento, de naturaleza difusa, queda en el ámbito de la opinión pública (Dicey, 1915, pp. 195-296; González-Trevijano, 1988, pp. 60-78; Elvira, 1986, p. 149), lo que, en el plano político, puede terminar por forzar el cese de la persona incumplidora.

La naturaleza no legislativa (Morton, 1991, p. 132)<sup>2</sup> de las convenciones fue puesta también de relieve por Geoffrey Marshall (1984, pp. 1-217), quien destacaba su papel como medio para la rendición de cuentas. A su juicio, las convenciones constitucionales tienen una vis positiva de tipo moral, que lleva a los actores políticos a respetarlas por propia voluntad, y también una vis de obligatoriedad, que es la que ha de seguirse de acuerdo con «los precedentes y la razón». Esta segunda es una vis moralmente crítica. De hecho, Joseph Jaconelli (1999, p. 30) ha definido la convención constitucional como una norma caracterizada por una «actitud crítico-reflexiva» que indica un patrón externo de comportamiento.

En la doctrina de Italia, donde existe el concepto de *correttezza costituzionali* (práctica política adecuada que garantiza el correcto funcionamiento del sistema), Giuseppe Rescigno (1972, p. 18) definió la convención constitucional como regla que presupone la existencia de normas de tipo legal y que nace cuando los poderes soberanos crean normas adicionales de comportamiento que, en parte, colman lagunas. El autor italiano introduce así el elemento del marco normativo de tipo legal previo necesario para poder crearse la convención. Y en esto coincide con Stanley de Smith (1985, pp. 49-54), quien, frente a

---

<sup>2</sup> Morton habla de «normas constitucionales que no son objeto de declaración autorizada».

la costumbre, rechaza que sea necesario un contexto de precedentes en su uso para originar una convención (Rescigno, 1972, p. 118)<sup>3</sup>.

El origen de las convenciones constitucionales se sitúa, por tanto, en un acuerdo expreso (Elvira, 1986, p. 132) o tácito entre los distintos actores destinatarios de las mismas, por una decisión unilateral y por la práctica. Esta última opción es la que defiende Ivor Jennings (1959, p. 4), quien reconoce que es difícil poder concluir que una práctica concreta se ha convertido en una convención. Por ello, el jurista británico planteó tres cuestiones para poder reconocer una práctica como convención: ¿cuáles son sus precedentes? ¿Creen los sujetos destinatarios que se trata de una norma vinculante? ¿Hay algún motivo para que exista?

Andrew Heard (2005, pp. 19-22; 2012, pp. 319-338) añade a las fuentes que dan origen a las convenciones la declaración y los principios constitucionales. Y hemos de incluir también, en el ámbito gubernamental, las propias decisiones tomadas por el primer ministro o por el Gobierno. En este último tipo podríamos encajar los manuales de Gabinete, documentos que James Bowden y Nicholas MacDonald (2012, pp. 367-368) consideran de gran utilidad, dado que es necesario dar a conocer la existencia de una convención constitucional para que el sujeto que ha de cumplirla considere que es vinculante.

En términos generales, las convenciones son recursos normativos dinámicos (Hough, 2000)<sup>4</sup>, menos rígidos, que amortiguan posibles fricciones constitucionales y garantizan la continuidad del sistema (Low, 1904, p. 12). Por lo tanto, las convenciones están dotadas de una doble vis: progresista y conservadora al mismo tiempo. Progresista porque permiten la evolución, el cambio, la actualización del sistema. Conservadora porque a la vez permiten que esos cambios no requieran la ruptura del sistema, garantizan su continuidad (Elvira, 1986, p. 134).

---

<sup>3</sup> Giuseppe Rescigno señala que con un único precedente basta para dar por establecida una convención constitucional.

<sup>4</sup> Este dinamismo es el que ha permitido al Reino Unido pasar del principio monárquico al democrático sin necesidad de leyes que eliminaran las prerrogativas regias.

### III. LOS MANUALES DE GABINETE COMO ALTERNATIVA A LA CODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL

La existencia del manual de Gabinete va intrínsecamente unida a las convenciones y éstas, a su vez, a la codificación normativa. Como ya apuntamos con el caso del límite de dos mandatos presidenciales para Estados Unidos, el vínculo entre convención y codificación dibuja generalmente una línea temporal en la que aquélla precede y acaba pasando por el proceso codificador para terminar convirtiéndose en una norma escrita.

A medio camino en esa línea temporal, que no siempre se dibuja y que no siempre llega a término, podríamos situar los manuales de Gabinete. Estos documentos han emergido en dos monarquías parlamentarias en las que rigen fundamentalmente las convenciones para determinar las funciones de la Corona. Son democracias que han decidido no apostar por la vía de la codificación constitucional en una única ley fundamental. Es el caso del Reino Unido y de Nueva Zelanda, que forman parte del conocido como *sistema parlamentario de Westminster*, es decir, pertenecientes al otrora Imperio británico y que hoy siguen sin tener una constitución escrita<sup>5</sup>, lo que las diferencia de Canadá<sup>6</sup> y Australia.

Más adelante analizaremos los casos concretos de los manuales de Gabinete de Nueva Zelanda y Reino Unido, pero la experiencia de estos dos países sirve para perfilar una serie de notas comunes sobre por qué se ha optado por estos instrumentos de *soft law* frente a la codificación, fundamentalmente en unos años en los que el sistema británico ha ido aproximándose a los sistemas codificadores.

En primer lugar, hemos de comenzar por establecer una definición de los manuales de Gabinete. Se trata de textos oficiales, con apariencia de constituciones y surgidos y promovidos en el seno de los

---

<sup>5</sup> Nueva Zelanda cuenta con la Ley de Constitución (Constitution Act) de 1986, compuesta por 29 artículos, pero que no llega a ser una ley fundamental marco al estilo de lo que entendemos hoy día por constitución.

<sup>6</sup> En Canadá se elaboró un Manual de Gabinete (Manual of Official Procedure of the Government of Canada) entre 1964 y 1968, que incluía también material sobre el funcionamiento del Parlamento pero que en su momento se decidió mantener como documento confidencial, solo a disposición de altos cargos, como los Gabinetes de los ministros y del gobernador general, el representante de la reina de Inglaterra.

Gobiernos con asesoramiento jurídico-parlamentario y doctrinal, que sirven para documentar las normas, fundamentalmente convenciones no escritas, que rigen sobre el funcionamiento de los poderes del Estado, particularmente el Ejecutivo y sus relaciones con el resto de poderes y órganos constitucionales.

Utilizamos el término *documentar* para no recurrir al de *codificar*, dada la connotación que éste tiene en sistemas como el español. Las convenciones recogidas en el manual de Gabinete no pueden entenderse como una fuente de derecho formal, es decir, objeto de acción ante los tribunales, sea cual sea su naturaleza, a no ser que, en el caso del Derecho anglosajón, ésta haya adquirido la naturaleza de *statute law* (por ejemplo, una ley aprobada por el Parlamento) o de *common law*, a través, por ejemplo, de las resoluciones de los tribunales.

James Bowden y Nicholas MacDonald (2012, p. 372) han empleado un término más preciso para definir lo que ocurre al incluir las convenciones en esta suerte de glosas gubernamentales: *formalizar*. Estos autores consideran que la exigencia del cumplimiento de las convenciones que se formalizan a través del manual de Gabinete se remite a un plano político y no judicial. Esto último es lo que ocurriría en el caso de que éstas se codificaran. Y entienden que puede fomentar que los actores políticos comprendan mejor sus responsabilidades constitucionales (Bowden y MacDonald, 2014, pp. 182-183)<sup>7</sup>.

La existencia de estos documentos en las monarquías del sistema de Westminster, a su juicio, trae causa de lo siguiente:

El sistema de Westminster confía en que el Gobierno establezca límites para sí mismo y exige la fiscalización del Parlamento cuando esto no sea así; el sistema americano se basa en la presunción del interés propio y la ambición de los actores políticos y, por ello, codifica los controles y equilibrios institucionales para limitar y contener sus excesos (Bowden y MacDonald, 2014, p. 181).

---

<sup>7</sup> Del mismo modo, estiman de utilidad estos textos para periodistas, parlamentarios y el público en general, como una suerte de «guía educativa» sobre Derecho constitucional. Y, de paso, se evita que los tribunales terminen dirimiendo muchas de las controversias de tipo político, una cuestión de particular importancia, por ejemplo, en el sistema británico, donde rige la soberanía parlamentaria.

En los sistemas monárquicos basados en las convenciones constitucionales, como es el caso del Reino Unido, es muy importante que los actores políticos tengan conocimiento preciso de éstas para el correcto funcionamiento de los órganos de decisión (Bowden y MacDonald, 2012, p. 370)<sup>8</sup>. El desconocimiento o, incluso, la ausencia de una serie de principios éticos –o cuando menos su laxitud– pueden llegar a distorsionar el sistema democrático, fundamentalmente si las normas en cuestión no aparecen reflejadas negro sobre blanco<sup>9</sup>. Para hacer frente a tal riesgo, son importantes los manuales de Gabinete.

Y entonces, ¿por qué no codificar las convenciones (Rescigno, 1972, p. 136)<sup>10</sup>? La propia naturaleza de estos documentos, a caballo entre la fuente jurídica codificada y la no escrita, dota de una mayor flexibilidad al sistema (Bowden y MacDonald, 2012, p. 372)<sup>11</sup>, permitiendo una puesta al día de las convenciones mucho más sencilla. De esta manera lo recoge en el prefacio de la última edición del Manual de Gabinete de Nueva Zelanda la secretaria general del Gabinete.

---

<sup>8</sup> Bowden y MacDonald señalan así que: «Los principios no escritos y las convenciones pueden ser más poderosas y persuasivas que las normas escritas. Los conjuntos de normas codificadas descansan sobre el poder coercitivo de la ley; las convenciones promueven el buen comportamiento a través de la auto limitación y una obligación moral de cumplir la Constitución. La pervivencia de un sistema basado en convenciones depende de la propagación de este tipo de ética».

<sup>9</sup> Ejemplo de ello es la *prorogation*, la prerrogativa regia que existe en los modelos de Westminster que permite al monarca decidir la finalización de un periodo de sesiones en el Parlamento sin que lleguen a disolverse las Cámaras. En los últimos años ha habido una serie de ejemplos en varios países de un uso inadecuado de este instituto por parte del jefe del Gobierno, que es quien, en el sistema democrático, puede instar al monarca a su aplicación. El más reciente es el que llevó al primer ministro británico Boris Johnson a activarla en 2019 para evitar así las votaciones contrarias a sus planes para el *brexit* y lograr que el Reino Unido saliera sin problema de la Unión Europea. El Tribunal Supremo (Miller v Prime Minister and Cherry v Advocate General [2019] UKSC 41) rechazó este uso (Craig, 2020; Elliott, 2020; Feldman, 2020; Theil, 2020; Twomey, 2018).

<sup>10</sup> Para Giuseppe Rescigno la codificación de las convenciones da como resultado «convenciones a la segunda potencia».

<sup>11</sup> Señalan así: «La conversión de las convenciones en normas de rango legislativo o constitucional obligaría a la adhesión a los principios constitucionales y al gobierno parlamentario por la fuerza de la ley y llevaría estos asuntos del plano político al jurídico, del Parlamento y el electorado a los tribunales. La codificación de las convenciones permitiría a los tribunales invadir la soberanía parlamentaria y, en cierta manera, amenazar el principio del Gobierno responsable. Las convenciones dejarían de desarrollarse orgánicamente hasta el punto de que se convertirían en leyes».

Rachel Hayward<sup>12</sup> entiende que, al no tener una condición «pétreo», este documento se puede actualizar periódicamente, reflejando los cambios en los acuerdos políticos, administrativos, legislativos y constitucionales, así como en el lenguaje.

La propia introducción del Manual de Gabinete neozelandés, en su edición de 2023, señala que:

Algunos asuntos es mejor que se dejen a la evolución mediante la práctica en lugar de ser objeto de una declaración formal. Pero ese desarrollo, como otros cambios constitucionales, debería siempre estar basado en principios de relevancia (p. 6).

Por lo tanto, una de las ventajas que lleva a optar por este tipo de documentos es que permite una actualización mucho más rápida que los propios procedimientos de reforma legislativos y constitucionales. Para el caso de Canadá, que sí cuenta con una constitución escrita, Fraser Harland (2011, p. 29)<sup>13</sup> también apuesta por el recurso al manual de Gabinete por esta misma razón, dado que, a su juicio, codificar sus convenciones a través de enmiendas a la ley fundamental no solo sería difícil, sino también desaconsejable.

También entre las ventajas de este tipo de documentos figura la posibilidad de dotar de un carácter formal y transparente a las convenciones constitucionales, pasando del terreno de lo tácito o sobreentendido a lo escrito, sin necesidad de someterse al procedimiento legislativo. Esto implica en sí una serie de limitaciones o *restraints* en lo que se refiere tanto a la materia incluida dentro del manual como al procedimiento de aprobación.

El paso por el Parlamento de cualquier norma de rango legislativo o superior es un acto obligatorio, por cuanto en él se encuentra representada la soberanía a través de los diputados y senadores elegidos en los procedimientos electorales democráticos. En un principio, la no participación del Legislativo en la elaboración de estos documentos de *soft law* debería restringir su contenido a convenciones

<sup>12</sup> Cabinet Manual (2023). Department of the Prime Minister and Cabinet, p. xv.

<sup>13</sup> Entiende que la experiencia de Nueva Zelanda y el Reino Unido «sugieren que implementar un Manual de Gabinete en Canadá sería lógicamente sencillo, particularmente cuando se compara con una enmienda constitucional».

constitucionales ampliamente conocidas y empleadas o a normas de uso interno del Gabinete<sup>14</sup>.

Pero puede ocurrir también que el Gobierno llame en causa al Parlamento para la elaboración de este texto si quiere dotarlo de un radio de alcance mucho más amplio. Esto es lo que ocurrió con el Manual de Gabinete británico, que contó con informes y sugerencias por parte de tres comisiones parlamentarias, que identificaron algunos aspectos controvertidos, errores y omisiones en el primer borrador, cuya elaboración encabezó el secretario general del Gabinete, Gus O'Donnell<sup>15</sup>.

Sea como fuere, entre las ventajas de estos documentos se encontraría, como consecuencia de ello, una mayor facilidad a la hora de aprobarlos e implementarlos, dado que su tramitación es, en principio, interna en el seno del Gobierno, lo que, insistimos, determinaría su marco de aplicación. En principio, el manual de Gabinete sería una guía de trabajo para el Gobierno, sin la posibilidad de dotar de carácter vinculante *per se* las normas que en él se encierran si éstas no han sido declaradas de obligatorio cumplimiento por otras vías. Como señala el secretario general del Gabinete británico en los tiempos de la publicación del texto: «El Manual de Gabinete recoge normas y prácticas, pero no pretende ser fuente de ninguna norma».

Pero la que, a nuestro juicio, es la principal ventaja de este tipo de documentos y por lo que justifica su existencia de una manera primordial es la posibilidad de clarificar las convenciones constitucionales vigentes que estos manuales ofrecen. Las dudas que pudieren surgir sobre el sentido y la aplicación de las convenciones pueden quedar resueltas de antemano al plasmarse por escrito en un documento oficial, aunque éste no tenga vocación de ser fuente normativa ni sea vinculante.

Ejemplo de ello es la propia existencia del Manual de Gabinete del Reino Unido y el contexto en el que fue elaborado. El entonces primer ministro laborista Gordon Brown encargó al secretario general del Gabinete un primer borrador del texto antes del advenimiento de las elecciones generales de 2010. En ellas se preveía un resultado

---

<sup>14</sup> Una suerte de teoría de las *interna corporis acta* llevada al Ejecutivo.

<sup>15</sup> The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government (2011). Cabinet Office, pp. iv-v.

incierto que derivaría en un *hung Parliament*, es decir, un bloqueo parlamentario para la conformación de una mayoría de gobierno, circunstancia muy poco común en el sistema electoral mayoritario del Reino Unido.

Un primer borrador de lo que después sería el capítulo 2 del Manual de Gabinete, titulado «Elecciones y formación de gobierno», se publicó en febrero de 2010, meses antes de las elecciones generales de mayo. Se decidió dar tiempo suficiente a la Comisión de Justicia de la Cámara de los Comunes para que analizara el contenido y planteara recomendaciones. Este adelanto del Manual de Gabinete fue de una gran utilidad para que, posteriormente, se estableciera la coalición entre conservadores y liberal-demócratas y pudiera formarse el Ejecutivo.

En febrero de 2011, antes de publicarse el texto del Manual completo, el secretario general del Gabinete defendía la iniciativa de adelantar ese capítulo como «útil», a pesar de que posteriormente los diferentes actores políticos implicados tomaran las decisiones por ellos mismos. Gus O'Donnell habló en estos términos:

Para mí, la verdadera conclusión de mayo de 2010 es que el *Civil Service* [el funcionariado] está totalmente capacitado para responder a los desafíos de una situación tan inusual. Ofrecimos el apoyo que los partidos políticos querían y necesitaban, mientras seguíamos sirviendo al Gobierno [...] y manteníamos nuestros principios de honestidad, integridad, imparcialidad y objetividad. Por supuesto que aprendimos alguna lección, por ejemplo, sobre los aspectos prácticos de permitir que se lleven a cabo negociaciones durante el fin de semana con una gran cantidad de medios de comunicación agolpada a las puertas del *Cabinet Office*<sup>16</sup>.

Con todo, el Tribunal Supremo de Canadá<sup>17</sup> ha reconocido que, «por su propia naturaleza», las convenciones carecen de la precisión

<sup>16</sup> Intervención del secretario general del Gabinete del Reino Unido, Gus O'Donnell, en un seminario organizado por la Constitution Unit de la University College London (UCL) el 24 de febrero de 2011 (<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74deae-d915d3c7d528978/speech-cabinet-manual-24feb2011.pdf/preview>).

<sup>17</sup> Re: Resolution to Amend the Constitution [1981] S.C.R. Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá, de 28 de septiembre de 1981, p. 857 (conocida como *Patriation Reference*).

y claridad en su formulación de la que están dotadas las leyes. Esto ha de ser tenido en cuenta a la hora de aplicarse, siendo además una cuestión para cuya mejora puede contribuir un manual de Gabinete redactado por el funcionariado gubernamental con la colaboración de la doctrina y las comisiones del Parlamento.

En esa misma línea, y para equilibrar el análisis que acabamos de hacer, no podemos abstraernos de las grandes desventajas —o riesgos, si se quiere— que implica el funcionamiento de un sistema constitucional fundamentalmente a partir de convenciones. No solo hablamos de imprecisiones, como señala el Supremo canadiense, sino también de la propia circunstancia de la falta de capacidad coercitiva por parte de los tribunales para su cumplimiento y, en muchas ocasiones, la opacidad en los métodos de creación de esas mismas convenciones.

En el Reino Unido el principio de *self restraint* está intrínsecamente asociado al de soberanía parlamentaria como uno de los fundamentos de su sistema democrático. Los miembros del Parlamento saben que existen líneas rojas que no pueden traspasar por la continuidad de la propia democracia y del Estado de Derecho. Y esta autolimitación es la que se ha de aplicar de la misma manera a la hora de operar sobre convenciones, es decir, sobre reglas no codificadas.

En el caso de los manuales de Gabinete, el riesgo de encontrar actores políticos que hayan de aplicar tales convenciones que puedan no asumir tal *self restraint* se incrementa también por el hecho de que en estos textos puedan incluirse interpretaciones sesgadas (Duncan, 2015, p. 226) de las mismas. La propia participación de la doctrina y el Parlamento (Hough, 2000, p. 16)<sup>18</sup> en la elaboración del texto lleva a pensar que eso no será así, e introduce de la misma manera el componente de cierta legitimación democrática con la intervención de los representantes parlamentarios. Pero el procedimiento de elaboración del manual de Gabinete es una convención en sí mismo, no regulada en ninguna ley, quedando también a expensas de la autolimitación y

---

<sup>18</sup> Barry Hough ha llegado a proponer que se establezcan mecanismos de escrutinio parlamentario como la creación de una comisión para sugerir la creación, modificación, adaptación, aplicación y supresión de las convenciones constitucionales.

la voluntad de transparencia, objetividad y de participación general de sus promotores (Duncan, 2014, pp. 737-756)<sup>19</sup>.

#### IV. NUEVA ZELANDA

Otrora territorio del Imperio británico, Nueva Zelanda inspiró el Manual de Gabinete del Reino Unido con su propio documento, cuya primera edición data de 1979 y que alcanzó su séptima edición en 2023. En el Gobierno neozelandés existe ya de hecho lo que se ha convertido en una convención más: la de elaborar un manual o, al menos, actualizarlo cada vez que se conforma un nuevo Gabinete. Por regla general, suele ser uno de los primeros asuntos en la agenda del Gobierno al llegar al poder<sup>20</sup>. Como señala Grant Duncan (2015, p. 226), esto permite una adaptación «rápida y pragmática» a las circunstancias cambiantes de los tiempos.

La propia naturaleza del Manual de Gabinete de Nueva Zelanda ha evolucionado a lo largo de los últimos 45 años. En un primer momento eran contadas las copias que se hacían de él, solo estando a disposición de un número reducido de órganos, para pasar en 1991 a disponibilidad de todo el funcionariado y en 1996, incluso, a publicarse *online*.

Un primer vistazo al Manual de Gabinete sirve para determinar que, en su edición de 2023, constituye un auténtico tratado de Derecho, con mucha mayor profusión en los detalles que el del Reino Unido, que, en términos de forma, goza de un aspecto más propio de una constitución. El texto de Nueva Zelanda, sin embargo, no es así, es un manual en toda regla, que incluye una breve introducción sobre teoría del Derecho Constitucional del país, aclarando cuáles son las fuentes jurídicas de su Constitución.

Grant Duncan (2014, pp. 737-756) caracteriza este documento como «una descripción escrita de, entre otras materias, la

<sup>19</sup> Grant Duncan afirma que «el temor a que el Manual de Gabinete conceda al Ejecutivo demasiado poder como para reescribir –e incluso para romper o estirar con impunidad– sus propias normas de la manera que más le convenga debe ser contrapesado por la visión de que el registro de las normas y las prácticas hace transparentes y limita las conductas y los poderes del Ejecutivo, especialmente ahora que el Manual se encuentra a disposición del público en Internet» (p. 22 en la versión final impresa).

<sup>20</sup> Cabinet Manual (2023). Department of the Prime Minister and Cabinet, p. xiii.

interpretación actual de las convenciones constitucionales en Nueva Zelanda», pero al mismo tiempo precisa que es una «descripción con autoridad política, adoptada formalmente por sucesivos gabinetes» del Gobierno neozelandés. Y señala que el contenido de este Manual de Gabinete llega a un nivel de detalle tal que no podría incluirse en una constitución.

El Manual de Gabinete establece que la Constitución de Nueva Zelanda está conformada por textos legales formales (el principal es la Constitution Act 1986), decisiones de los tribunales y la práctica, en la que se encuadran las convenciones. Entre esas convenciones, tal y como figura en la parte introductoria del documento, encontramos que el rey de Inglaterra, y su delegado en Nueva Zelanda, el gobernador general, deben contar en sus actos con el refrendo (*advice*, en la conceptualización anglosajona<sup>21</sup>) del primer ministro o los ministros. Ésta es una cuestión, una limitación a las prerrogativas regias (Palmer, 2006, p. 2), que en la monarquía neozelandesa se encuentra regulada bajo convención, pero que, por ejemplo, en el caso de la española figura racionalizada a través del artículo 64 de la Constitución de 1978 (CE).

En un discurso ante el Instituto de Administración Pública de Nueva Zelanda con ocasión de la anterior revisión del documento, Michael Webster<sup>22</sup>, quien fuera secretario general del Gabinete neozelandés, señalaba que, de hecho, el propio concepto del Gabinete en el Gobierno del país era fruto de una convención por la evolución del sistema, y no de la creación de una ley. A su juicio, el contenido del Manual de Gabinete recoge los principios que conforman lo mejor del sistema de gobierno neozelandés: procedimientos de toma de decisiones robustos, el respeto al Estado de Derecho, la integridad, la eficacia y eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas.

---

<sup>21</sup> Cabinet Manual (2023). Department of the Prime Minister and Cabinet. Capítulo 1, punto 1.3: «The Sovereign exercises certain powers and functions as the head of state, acting on the advice of New Zealand Ministers – the Prime Minister being the principal adviser. The appointment of the Governor-General and the conferral of Royal Honours are the principal examples of the matters in relation to which the Sovereign exercises powers. The Sovereign is able to carry out any of the functions delegated to or conferred by statute on the Governor-General».

<sup>22</sup> <https://www.dpmc.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/history-cabinet-manual>

Sin intención de entrar en el detalle de cada una, éstas son las materias que se recogen en el Manual de Gabinete de Nueva Zelanda en su edición de 2023:

- **CAPÍTULO 1. EL REY, EL GOBERNADOR GENERAL Y EL CONSEJO EJECUTIVO.** Tras una introducción dogmática, el Manual de Gabinete de Nueva Zelanda comienza por hacer referencia a las principales convenciones que regulan el ejercicio de la jefatura de Estado en el país, bien a través del rey de Inglaterra o en su delegación en el gobernador general. Se incluye además al llamado *Executive Council* como órgano colegiado de asesoramiento al gobernador general, integrado por el primer ministro y los ministros de Nueva Zelanda.
- **CAPÍTULO 2. MINISTROS DE LA CORONA: NOMBRAMIENTO, FUNCIONES Y CONDUCTA.** Este capítulo está dedicado a los miembros del Gobierno, no solo en lo relativo a su nombramiento, cese y funciones, sino también en lo que se refiere a los estándares de conducta que han de seguir y la gestión de los conflictos de intereses. El nivel de detalle llega hasta el extremo de las indicaciones sobre el uso de correos electrónicos y teléfonos móviles personales para tratar cuestiones relativas a sus funciones como miembros del Gobierno.
- **CAPÍTULO 3. LOS MINISTROS DE LA CORONA Y EL SECTOR PÚBLICO.** Este apartado del Manual de Gabinete está reservado a la figura del ministro en su otra vertiente, como titular de un departamento de la Administración del Estado y su relación con los organismos del sector público. De hecho, como ocurre en el caso español con la Ley 40/2015<sup>23</sup>, el texto viene a establecer la división jurídica entre el Public Service (lo que podría ser equivalente a Administración pública) y el Public Sector (sector público, que incluye también a organismos de naturaleza instrumental).

---

<sup>23</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

- **CAPÍTULO 4. LOS MINISTROS, EL DERECHO Y LAS INVESTIGACIONES.** Este capítulo está dedicado al papel del fiscal general, la relación de los ministros con el Poder Judicial, incluidos los casos en los que puedan ser objeto de procesamiento y también la procedencia de abstenerse de poner en duda la imparcialidad de los jueces<sup>24</sup>, así como contempla la creación de investigaciones y comisiones de investigación públicas.
- **CAPÍTULO 5. EL PROCEDIMIENTO DE TOMA DE DECISIONES EN EL GABINETE.** Aquí se incluyen los procedimientos referentes no solo al Gobierno como órgano colegiado, sino también a sus comisiones y los principios que rigen su funcionamiento y sus tomas de decisiones.
- **CAPÍTULO 6. ELECCIONES, TRANSICIONES Y FORMACIÓN DE GOBIERNO.** En este capítulo se recogen los principios y procedimientos que se aplican a las elecciones, las transiciones en el poder ejecutivo y la formación de Gobierno. Se dedica un apartado especial a los principios a tener en cuenta en el caso en el que las elecciones arrojen un resultado incierto<sup>25</sup> y también se establece el rol del Gabinete en funciones.
- **CAPÍTULO 7. EL EJECUTIVO, LA LEGISLACIÓN Y EL PARLAMENTO.** Este apartado está dedicado a la actividad legislativa del Gobierno, desde las normas con rango de ley hasta la delegación legislativa, pasando por el propio programa normativo que aprueba el Gabinete. También aborda cuestiones relativas a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- **CAPÍTULO 8. INFORMACIÓN OFICIAL Y ARCHIVOS PÚBLICOS.** Este capítulo aborda las cuestiones relativas al manejo de la transparencia y el acceso a la información, con referencias a la legislación que regula este ámbito.

---

<sup>24</sup> Cabinet Manual (2023). Department of the Prime Minister and Cabinet. Capítulo 4, punto 4.13: «Ministers should not express any views that are likely to be publicized if they could be regarded as reflecting adversely on the impartiality, personal views, or ability of any judge. If a Minister has grounds for concern over a sentencing decision, the Attorney-General should be informed».

<sup>25</sup> Esta cuestión se tornó particularmente importante al abandonar Nueva Zelanda en 1996 el sistema mayoritario *first past the post* que sigue empleándose en Reino Unido.

## V. REINO UNIDO

Como hemos adelantado ya, el Reino Unido no aprobó su Manual de Gabinete hasta 2011, tras la iniciativa puesta en marcha por Gordon Brown antes de abandonar el Ejecutivo. El entonces líder laborista había continuado con el trabajo desarrollado junto a su antecesor, Tony Blair<sup>26</sup>, para aproximar el sistema constitucional británico a la codificación. Y esta tarea fue apoyada también por los Gobiernos conservadores sucesivos<sup>27</sup>.

En su discurso «Towards a New Politics» pronunciado en febrero de 2010 en la Royal Society of Arts, Gordon Brown no solo anunciaba el encargo del que después sería el Manual al secretario general del Gabinete, sino que además incidía en su intención de iniciar un procedimiento de consulta hacia una constitución escrita para el Reino Unido. Esta iniciativa pretendía culminarla con la aprobación del texto constitucional en 2015, coincidiendo con el 800.º aniversario de la Magna Carta, considerado uno de los textos fundacionales del sistema constitucional británico.

Incluso sin constitución escrita, Nevil Johnson (1999, pp. 140-141) considera muy probable que la época de la preeminencia de las convenciones en el Derecho constitucional británico sea cosa ya del pasado, dado que, a su juicio, éstas se han debilitado. Observan también esta tendencia Jeffrey Jowell y Dawn Oliver (2004, p. xv), mientras que Robert Hazell y Charlotte Sayes-Carter (2022, pp. 12-14), aunque apuestan por una mayor codificación, entienden que codificar por completo el sistema constitucional británico no es posible. Por el contrario, Stanley de Smith (1985, pp. 46-47) y Fraser Harland (2011, p. 29) apuestan por el sistema de convenciones frente a una codificación generalizada.

---

<sup>26</sup> Al suceder a Blair como primer ministro, Gordon Brown publicó el libro verde *The Governance of Britain*, que defendía la codificación de los conocidos como *prerogative powers*, que, en el caso de los aún atribuidos al rey, por convención venían ejerciéndose por el Ejecutivo.

<sup>27</sup> Ejemplo de ello es la Fixed-term Parliaments Act de 2011 que dejaba en manos del propio Parlamento su disolución anticipada, y que tuvo que ser revisada por la Dissolution and Calling of Parliament Act de 2022 para volver al sistema anterior, en manos del rey a propuesta del primer ministro.

Sea como fuere, desde el Ejecutivo del conservador David Cameron se terminó la tarea iniciada por Gordon Brown, publicándose en octubre de 2011 el Manual de Gabinete, tras un proceso en el que intervinieron tres comisiones parlamentarias, juristas constitucionalistas, grupos de interés y un trámite de información pública. El resultado fue un texto que, una década después, no se ha llegado a actualizar.

El Instituto de Investigación en Políticas Públicas (IPPR, en sus siglas en inglés) lo ha llegado a definir como un marco contextual dentro del que se sitúan una serie de normas codificadas, también las de rango constitucional. Andrew Blick y Peter Hennessy (2011) afirmaban que la aprobación de un manual de Gabinete en el Reino Unido podría contribuir a desarrollar una «consciencia constitucional» en el país, con un conocimiento más amplio y profundo del ordenamiento normativo.

De hecho, el propio Manual de Gabinete británico explica en su apartado introductorio que

el Reino Unido no tiene una Constitución codificada. No existe un único documento que describa, establezca o regule las estructuras del Estado y el modo en el que éstas se relacionan con las personas. En su lugar, el orden constitucional ha evolucionado a lo largo del tiempo y sigue haciéndolo<sup>28</sup>.

Con ese párrafo el documento viene a establecer el fundamento convencional sobre el que se rige el sistema monárquico británico. Y precisa además otras cuestiones en el mismo punto de importancia también vital para entender la monarquía parlamentaria británica: no existe un tribunal constitucional *ad hoc* y, por ello, la soberanía del Parlamento no está sometida a control por un órgano de ese tipo<sup>29</sup>. Rige el principio de soberanía parlamentaria, pero, como indica el texto, en la práctica el Parlamento ha decidido autolimitarse de varias

---

<sup>28</sup> The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government (2011). Cabinet Office, p. 2.

<sup>29</sup> Aunque cabe precisar que la creación del Tribunal Supremo británico tal y como se conoce hoy dota a este órgano de capacidad para la revisión de casos de «gran importancia pública y constitucional», como señala en su propia página web (<https://www.supreme-court.uk/about/role-of-the-supreme-court.html>).

maneras, entre ellas a través de sus propias leyes y del Derecho Internacional.

Como se puede observar, la naturaleza dogmática de la primera parte del Manual de Gabinete lo sitúa también como un tratado, una guía de Derecho Constitucional fundamental para entender el funcionamiento de la monarquía británica, al igual que lo que ocurre con el documento neozelandés. Con todo, el Manual británico es mucho más ligero en su lectura y menos extenso, quizá por la pretensión que desde un primer momento se marcó de hacerlo ya no solo un documento de uso interno, sino también un texto accesible a la ciudadanía.

Al igual que con el Manual de Gabinete de Nueva Zelanda, pasamos a repasar los capítulos que integran el texto británico:

- **CAPÍTULO 1. EL REY**<sup>30</sup>. Este capítulo establece las funciones ceremoniales y constitucionales del monarca, lo relativo a su sucesión y coronación, ausencia e incapacidad (reguladas a través de *statute law* en la Ley de Regencia<sup>31</sup>), así como lo relativo a su Consejo Privado y la conocida como *Royal Prerogative*, que se ejerce con el refrendo de los ministros o del primer ministro.
- **CAPÍTULO 2. ELECCIONES Y FORMACIÓN DE GOBIERNO**. Este apartado se corresponde con el primer borrador publicado antes de las elecciones de 2010. Incluye las cuestiones que *a priori* eran de mayor relevancia en el momento. Es en el plano de la constitución de un nuevo Parlamento y la formación del Gobierno donde las convenciones adquieren una gran relevancia, particularmente en un sistema como el británico, donde no se contempla una sesión de investidura. También aborda la convocatoria electoral, aunque incluye la regulación propia de la ley aprobada en 2011, que fue derogada en 2022 para devolver al rey el poder de disolución anticipada a solicitud del primer ministro<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> En inglés sigue utilizándose el término *sovereign* (soberano) para referirse al monarca, aunque en este caso la soberanía ya no recaiga en el rey. Es por ello que, aunque lleva ese título, nos hemos abstenido de hacer una traducción literal del término.

<sup>31</sup> Regency Act 1937.

<sup>32</sup> *Vid.* 27.

- **CAPÍTULO 3. EL EJECUTIVO – EL PRIMER MINISTRO, LOS MINISTROS Y LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO.** Los puntos de este capítulo se refieren a los integrantes del Gobierno, particularmente el primer ministro, que queda definido como la persona que es capaz de tener la confianza de la mayoría de la Cámara de los Comunes. También se hace referencia al Código Ministerial<sup>33</sup>, en el que se recogen los principios que han de guiar los estándares de conducta de los ministros.
- **CAPÍTULO 4. TOMA DE DECISIONES COLEGIADA EN EL GABINETE.** El Manual de Gabinete señala que existen no solo procedimientos formales para la toma de decisiones en el seno del Gobierno, también algunos informales. El capítulo recoge lo referente a los principios de colegialidad en el Gabinete, así como los órganos que lo integran, entre ellos las comisiones y la Secretaría General.
- **CAPÍTULO 5. EL EJECUTIVO Y EL PARLAMENTO.** Este capítulo incluye a las dos Cámaras, Comunes y Lores, como el centro del sistema democrático del Reino Unido, desde la perspectiva de su relación con el Gobierno. El Manual recoge el reconocimiento en 2011 por parte del Gobierno de la convención constitucional de que, antes de que el Reino Unido comprometa la intervención de su ejército en alguna misión internacional, se debe producir un debate sobre la propuesta en la Cámara de los Comunes. Esto salvo en el caso de una intervención urgente que requiriera de una acción inmediata.
- **CAPÍTULO 6. EL EJECUTIVO Y LA LEY.** En este apartado se incluyen los órganos que asesoran legalmente al Gobierno, el principio del respeto de la ley por parte de los ministros, la relación con el Poder Judicial, así como la existencia del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos (CEDH) y la Ley de Derechos Humanos de 1998 (Giménez, 2014, p. 457).
- **CAPÍTULO 7. LOS MINISTROS Y EL CIVIL SERVICE.** El Manual de Gabinete le dedica también páginas propias al Servicio

---

<sup>33</sup> Ministerial Code (2022). Cabinet Office: <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>

Civil<sup>34</sup>, el funcionariado del Gobierno, que ha de basar su actuación en los principios<sup>35</sup> de integridad, honestidad, objetividad e imparcialidad. Estos principios vienen recogidos en el Código del Servicio Civil<sup>36</sup>, al que también se alude en este capítulo del Manual.

- CAPÍTULO 8. RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES Y LOCALES. Este capítulo aborda todo lo referente al funcionamiento de la descentralización política y administrativa de calado llevada a cabo tras la llegada al poder del laborismo a finales del siglo xx, en el marco de la *devolution of powers*. Se trata de la mayor autonomía con respecto a las instituciones de Londres que tienen en las naciones periféricas del Reino Unido, es decir, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, con Parlamentos propios. Asimismo, se incluye una referencia a la Administración local en Inglaterra.
- CAPÍTULO 9. LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA Y OTRAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES. Éste es el capítulo que requiere una más amplia revisión, dado que la elaboración del Manual de Gabinete se produjo cuando el Reino Unido aún era miembro de la UE. La redefinición de las relaciones con el resto de socios comunitarios tras el *brexit* debe quedar actualizada en estas páginas.
- CAPÍTULO 10. LA FINANCIACIÓN Y EL GASTO DEL GOBIERNO. Capítulo dedicado al ámbito presupuestario y económico del Ejecutivo.
- CAPÍTULO 11. INFORMACIÓN OFICIAL. Este apartado incluye lo relativo a la transparencia y acceso a la información pública.

---

<sup>34</sup> Constitutional Reform and Governance Act 2010.

<sup>35</sup> En este aspecto siguen siendo determinantes en el Reino Unido (con influencia también en otros países) los «Principios Nolan», incluidos en el primer informe de la Comisión de Estándares en la Vida Pública de mayo de 1995 (<https://www.gov.uk/government/publications/mps-ministers-and-civil-servants-executive-quangos>).

<sup>36</sup> Civil Service Code (2015): <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

## VI. LA ACTUALIZACIÓN PENDIENTE DEL MANUAL DE GABINETE BRITÁNICO

En julio de 2021, la Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores publicaba un informe titulado *Revisión del Manual de Gabinete*<sup>37</sup>, resultado de un breve periodo de consulta y análisis para establecer si, diez años después de su aprobación, el documento debía ser actualizado, y de qué manera el Parlamento debía participar en este proceso.

Entre las recomendaciones que hace la Comisión Constitucional figura la de que el primer ministro, en el prefacio de la próxima edición del Manual, deje claro que es deber de todos los ministros adherirse a los principios constitucionales que recoge el documento. Lord O'Donnell y lord Sedwill sugirieron que se estableciera una nueva convención por la que el Manual de Gabinete se actualizase al inicio de cada legislatura, comenzando el procedimiento de consultas antes de la disolución parlamentaria.

Los miembros de la Comisión de la Cámara Alta urgían al Gobierno británico a aprobar la nueva versión del documento en un plazo máximo de doce meses desde la fecha de publicación de su informe (ya han transcurrido más de tres años), para que el Manual de Gabinete pudiera seguir siendo útil, fundamentalmente por los cambios producidos en el marco constitucional británico tras la salida de la Unión Europea. Y del mismo modo planteaban que su borrador fuera elevado a consulta tanto a esa Comisión como a la equivalente de la Cámara de los Comunes, así como a los Parlamentos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

El periodo de consultas llevado a cabo por la Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores contó con la aportación de algunos profesores universitarios, como Matthew Flinders<sup>38</sup>, de la Universidad de Sheffield, quien propuso que para el periodo de revisión quinquenal del Manual de Gabinete se contara con el asesoramiento de un órgano independiente y con algún tipo de aprobación parlamentaria.

---

<sup>37</sup> *Revision of the Cabinet Manual* (2021). Select Committee on the Constitution. 6<sup>th</sup> Report of Session 2021-22. House of Lords.

<sup>38</sup> Written evidence (RCM0001). House of Lords Constitution Committee. Inquiry into Revision of the Cabinet Manual. Londres, 01/04/2021.

Y también respondió a las preguntas de la Comisión de los Lores el profesor Andrew Blick<sup>39</sup>, del King's College London, quien apuntaba a la posibilidad de que el Manual de Gabinete pudiera terminar adquiriendo naturaleza vinculante al ser tenido en consideración por algún tribunal para resolver algún caso. Propone que en la nueva versión se incluya un apartado dedicado a los referendos y los tipos de decisiones que requieren consulta ciudadana, así como los casos en los que el rey puede suspender la actividad parlamentaria, la *prorogation* (cuestiones que suscitaron polémica con el *brexit* tras la aprobación de la primera versión del Manual).

El informe de la Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores tuvo respuesta por parte del Gobierno británico en febrero de 2022 a través de una carta firmada por Nicholas True<sup>40</sup>, miembro también de la Cámara de los Lores, quien expresaba el acuerdo del Gabinete conservador con la necesidad de que el Manual se actualizara para seguir siendo útil. El Ejecutivo *tory* prometía una revisión antes del final de la legislatura, pero ésta no se produjo antes de que el primer ministro Rishi Sunak anticipara y perdiera las elecciones en julio de 2024.

## VII. EL CASO ESPAÑOL: LA LEY DE GOBIERNO FRENTE A LOS MANUALES DE GABINETE

España comparte la forma de gobierno de la monarquía parlamentaria con Reino Unido y Nueva Zelanda, pero difiere de éstos al situarse en el subgrupo de los sistemas racionalizados, es decir, los que han codificado en sus constituciones el rol y las funciones que ejerce el monarca. Y no solo. El Estado de Derecho español se encuadra dentro de la corriente continental europea codificadora, lo que hace que la costumbre<sup>41</sup> se contemple como una fuente jurídica

<sup>39</sup> Written evidence (RCM0002). House of Lords Constitution Committee. Inquiry into Revision of the Cabinet Manual. Londres, 11/04/2021.

<sup>40</sup> Lord Nicholas True, Minister of State.

<sup>41</sup> La costumbre en Derecho puede contar con la garantía de los órganos jurisdiccionales y no cuenta con el nivel persuasivo para su cumplimiento que tiene la convención, donde es fundamental que el actor al que va dirigida reconozca su validez (Bowden y MacDonald, 2014, p. 180; Torres del Moral, 1991, pp. 156-157; Elvira, 1986, p. 139).

subsidiaria y la convención constitucional ni siquiera sea mencionada en el artículo 1 del Código Civil.

Con estas diferencias, *a priori* el sistema de regulación del funcionamiento del Gobierno español es la antítesis del visto en el Reino Unido y Nueva Zelanda. El español es un sistema basado en la codificación normativa a tres niveles: constitucional, legislativo y reglamentario. Pero, a pesar de que la aprobación, modificación y derogación de normas que afectan al Gobierno pasan por procedimientos tasados, el contenido en sí de éstas ofrece similitudes, por cuanto los Ejecutivos de las monarquías parlamentarias de uno y otro tipo ejercen funciones muy parecidas.

Si repasamos los contenidos incluidos en los manuales de Gabinete de Nueva Zelanda y Reino Unido (este último inspirado en aquél), observamos de entrada cómo en un mismo documento se han aglutinado materias normativas que en el caso de España se encuentran residenciadas en la Constitución de 1978 (sobre todo los títulos IV y V) y en leyes fundamentalmente<sup>42</sup>. Pero resulta interesante mencionar la existencia en el ordenamiento español de una ley llamada a regular la actividad del Ejecutivo, como es la Ley de Gobierno<sup>43</sup>.

Esta norma se aprobó en 1997 para dar desarrollo legislativo a la Constitución en cuestiones como la organización y funcionamiento del Gobierno que, como se establece en la exposición de motivos del texto, hasta ese momento se encontraban en textos legales dispersos, algunos, incluso, anteriores a la aprobación de la ley fundamental de 1978.

La Ley de Gobierno la integran seis títulos, teniendo por este orden los siguientes contenidos: composición, organización y órganos de colaboración y apoyo; el estatuto de los miembros del Gobierno, los secretarios de Estado y los directores de Gabinete; las normas de funcionamiento del Gobierno y la delegación de competencias; el Gobierno en funciones; la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, y el control del Gobierno.

---

<sup>42</sup> Podríamos mencionar de nuevo la Ley 40/2015, y citar también, entre otros, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, o la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>43</sup> Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

Como puede observarse, muchos de los contenidos incluidos en la ley aparecen también en los manuales de Gabinete que hemos analizado, aunque con diferencias estilísticas fundamentales, que son las que determinan en el caso español que estemos ante un articulado normativo jurídicamente vinculante y en el caso de Reino Unido y Nueva Zelanda ante una guía de funcionamiento que incluye normas de diverso tipo.

Sí que en el caso de la Ley 50/1997 existe un apartado que, sin perder su misma naturaleza normativa de rango legislativo, se aproxima mucho más al estilo doctrinal y de manual de funcionamiento, como es el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (artículo 26). En una extensión que abarca 11 apartados y varios subapartados, este artículo incluye los trámites de consulta e información pública, memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) y demás informes preceptivos, así como, en su caso, dictamen del Consejo de Estado, el supremo órgano consultivo del Gobierno.

Como vemos, aunque los manuales de Gabinete y la Ley de Gobierno española tengan funciones y espíritus similares, el contenido y estilo difiere al tratarse en este último caso de un texto articulado de rango legislativo. Existen puntos de encuentro en las materias que se incluyen en ambos, fruto de la necesidad de regular la organización y funcionamiento del Ejecutivo y de que quienes lo integran tengan conocimiento.

Pero en el caso de los documentos de Nueva Zelanda y Reino Unido, la ausencia de una constitución codificada y el recurso a convenciones no escritas obliga a integrar en el manual de Gobierno un contenido de un mayor alcance temático, que en el caso de España se encuentra regulado por la propia Constitución. Tal es el caso de lo relativo a la relación entre el Gobierno y el Parlamento (título v CE), la Administración territorial (título VIII CE) o lo referente a la Corona, que, dentro de la racionalización constitucional de la que se dotó a España en 1978, dispone de un título, el II, propio en la carta magna.

## VIII. CONCLUSIONES

El manual de Gabinete se ha convertido ya en una particularidad propia de las monarquías parlamentarias del sistema de West-

minster, en la idea de elaborar un documento de naturaleza jurídica que sirva como apoyo a la función de gobierno y como bisagra para las fricciones que pudieren surgir en el regular funcionamiento institucional, tratando de arrojar luz sobre lo que en sí es un ordenamiento constitucional cuyos fundamentos, en los casos de Reino Unido y Nueva Zelanda, no se encuentran siquiera codificados.

El recurso en estos dos países a este tipo de documentos, que adoptan la forma de pseudoconstituciones, busca el modo de hallar una vía intermedia entre la rigidez de la codificación normativa a través de los procedimientos legislativos, y la informalidad de las convenciones, cuyo cumplimiento ni siquiera puede exigirse ante un tribunal. El manual de Gabinete formaliza estas últimas sin perder su carácter dinámico, fácilmente adaptable a las circunstancias.

Es por ello que, entre las ventajas de los manuales de Gabinete, tal y como han sido planteados en el Reino Unido y Nueva Zelanda, se encuentra la implementación más fácil de las convenciones constitucionales, un tipo de fuente jurídica muy habitual en estas dos monarquías parlamentarias sobre las que han ido adaptando sus sistemas a la democracia. Pero no solo su creación, también permite una más fácil actualización, la adaptación del funcionamiento del Gobierno a los cambios que se producen.

También resulta positivo el hecho de que estos documentos proceden a clarificar las convenciones, resolviendo dudas que pudieren surgir o estar latentes durante años y colmando también vacíos ante circunstancias poco comunes, como pueda ser la de un Parlamento sin una mayoría clara para formar Gobierno. Y del mismo modo esa clarificación ofrece una mayor transparencia, pues la propia formalización de las convenciones arroja luz sobre su origen y detalles.

De hecho, el manual de Gabinete sirve para ofrecer una mayor seguridad jurídica ante el riesgo de una inadecuada interpretación de las convenciones constitucionales, bien por desconocimiento o por una voluntad de distorsión del sistema, forzando su elasticidad hasta extremos impropios. Esto en sí plantea una contrapartida, cual es la propia interpretación sesgada que pueda hacer el órgano que formaliza las convenciones, por lo que se torna imprescindible la intervención parlamentaria de uno u otro modo, fundamentalmente en los casos

como el Reino Unido, que formalmente sigue regido por el principio de soberanía parlamentaria.

Es precisamente esta cuestión la principal debilidad del manual de Gabinete. Sus promotores se encargan de puntualizar que en su pretensión no se encuentra producir una fuente normativa, pero la apariencia y el contenido es éste. El problema de raíz es la falta de legitimación democrática que pueda tener un texto oficial que recoge Derecho Constitucional sin haber pasado por el Parlamento. Si el Ejecutivo es el único poder involucrado en la elaboración de un documento de este tipo, su aplicación ha de remitirse al funcionamiento del Gabinete y de la Administración (en una suerte de *interna corporis acta*).

Insistimos en que extender el radio de aplicación o de influencia del manual de Gabinete fuera del Gobierno exige la intervención parlamentaria, sobre todo si se quiere cumplir con ese objetivo didáctico de extender entre la ciudadanía la consciencia y conciencia constitucional, un correcto conocimiento e interiorización –también desde el plano de la ética y la moral– de las normas fundamentales. Es por ello también que el manual de Gabinete debe hacer frente a las imprecisiones y falta de claridad que en muchas ocasiones caracterizan a las convenciones con un celo y rigor normativo que aporte seguridad jurídica.

El procedimiento de elaboración ha de ser transparente, dado que el manual de Gabinete puede incurrir en el propio vicio de las convenciones que pretende combatir: la opacidad a menudo muy extendida en su creación y aplicación. Solo su legitimación, con una participación transversal en la elaboración, puede garantizar el éxito de este documento, dado que la principal característica de las convenciones radica en su falta de coerción. Solo se podrá garantizar el cumplimiento de las normas en él incluidas si existe un consenso sobre su vigencia y legitimidad. Y esto se consigue llamando al mayor número de partes representativas a participar en su elaboración.

En términos generales, en sistemas como el británico o el neozelandés, sin una constitución codificada y con la relevancia que adquieren las convenciones constitucionales, el principio del *self restraint*, de la autolimitación de los actores políticos, se torna imprescindible, no ya solo para el manejo del principio de la soberanía

parlamentaria, sino también para la formalización de lo que hasta el momento era tenido como tácito e informal.

El manual de Gabinete ha de redactarse con ese mismo espíritu de contención y escrupuloso respeto por los fundamentos del Estado de Derecho. En sí, estos documentos no son más que la respuesta a la necesidad de estas monarquías sin constitución escrita de ganar en seguridad jurídica sin tener que fiarlo todo a la correcta interpretación que las autoridades puedan hacer en cada momento de lo constitucional o inconstitucional. El manual de Gabinete responde a la necesidad de reflejar por escrito algunas de las principales cuestiones del funcionamiento institucional de estas democracias, sin que éstas dejen de ser fieles a su propia naturaleza y tradición.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BLICK, A. y HENNESSY, P. (2011). *The Hidden Wiring Emerges. The Cabinet Manual and the Working of the British Constitution*. Institute for Public Policy Research (IPPR).
- BOWDEN, J. W. J. y MACDONALD, N. A. (2012). Writing the Unwritten: The Officialization of Constitutional Convention in Canada, the United Kingdom, New Zealand and Australia. *Journal of Parliamentary and Political Law* 6, 2. Institute of Parliamentary and Political Law.
- (2014). Cabinet Manuals and the Crown. En D. M. JACKSON *ET AL.* *Canada and the Crown: Essays in Constitutional Monarchy*. School of Policy Studies. Queen's University.
- CRAIG, P. (2020). The Supreme Court, prorogation and constitutional principle. *Public Law*, abril 2020.
- DE SMITH, S. (1985). *Constitutional and Administrative Law*. Penguin Books.
- DICEY, A. V. (1915). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Liberty Fund Ed.
- DUNCAN, G. (2014). New Zealand's Cabinet Manual: How Does It Shape Constitutional Conventions? *Parliamentary Affairs*, 4 (68). Oxford University Press y Hansard Society.
- (2015). New Zealand. En B. GALLIGAN y S. BRENTON (eds.), *Constitutional Conventions in Westminster Systems. Controversies, Changes and Challenges*. Cambridge University Press.
- ELLIOTT, M. (2020). Constitutional Adjudication and Constitutional Politics in the United Kingdom: The Miller II Case in Legal and Political Context. *European Constitutional Law Review*, 16.

- ELVIRA PERALES, A. (1986). Las convenciones constitucionales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 53. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).
- FELDMAN, D. (2020). Prerogative Powers, Constitutional Principles and Legal Wrongs: Constitutional Implications of the Prorogation Judgment. *Judicial Review*, 3 (25).
- GIMÉNEZ GLUCK, D. (2014). El gobierno del Poder Judicial y la separación de poderes en la nueva Constitución británica. *Teoría y Realidad Constitucional*, 34. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. J. (1988). Convenciones constitucionales y reglas de corrección constitucional. *Revista de Derecho Político*, 26. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- HARLAND, F. (2011). Constitutional Conventions and Cabinet Manuals. *Canadian Parliamentary Review*, 4 (34). Asamblea Legislativa de Ontario.
- HAZELL, R. y SAYERS-CARTER, C. (2022). *Reforming the Prerogative*. The Constitution Unit – University College London.
- HEARD, A. (2005). Constitutional Conventions and Parliament. *Canadian Parliament Review*, 2 (28). Ontario Legislative Library.
- (2012). Constitutional Conventions: The Heart of the Living Constitution. *Journal of Parliamentary and Political Law*, 6. Institute of Parliamentary and Political Law.
- HOUGH, B. (2000). Conventions and Democracy. *The Anglo-American Law Review*, 3 (29). Justice of the Peace Ltd.
- JACONELLI, J. (1999). The Nature of Constitutional Convention. *Legal Studies*, 1 (19). The Society of Legal Scholars.
- JENNINGS, I. (1959). *Cabinet Government*. Tercera Edición. Cambridge University Press.
- JOHNSON, N. (1999). Law, Convention and Precedent in the British Constitution. En D. BUTLER, V. BOGDANOR y R. SUMMERS (eds.), *The Law, Politics and the Constitution. Essays in Honour of Geoffrey Marshall*. Oxford University Press.
- JOWELL, J. y DAWN, O. (eds.). (2004). *The Changing Constitution*. Oxford University Press.
- LOW, S. (1904). *The Governance of England*. T. Fisher Unwin.
- MARSHALL, G. (1984). *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*. Editorial Clarendon Press, Oxford University Press.
- McHARG, A. (2008). Reforming the United Kingdom Constitution: Law, Convention, Soft Law. *Modern Law Review*, 6 (71).

- MORTON, P. A. (1991). Conventions of the British Constitution. *Holdsworth Law Review*, 2 (15).
- PALMER, G. (2006). The Cabinet, the Prime Minister and the Constitution. *New Zealand Journal of Public and International Law*, 1 (4).
- RESCIGNO, G. U. (1972). *Le convenzioni costituzionali*. Ed. Cedam.
- SCOTT, C. (2004). Regulating Constitutions. En C. PARKER, C. SCOTT, N. LACEY y J. BRAITHWAITE (eds.), *Regulating Law*. Oxford University Press.
- THEIL, S. (2020). Unconstitutional Prorogation of Parliament. *Public Law*, julio de 2020.
- TORRES DEL MORAL, A. (1991). *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM.
- TWOMEY, A. (2018). *The Veiled Sceptre: Reserved Powers and Heads of State in Westminster Systems*. Cambridge University Press.