

# GEOMETRÍA POLÍTICA: GEOMETRÍA ESTABLE VS. GEOMETRÍA VARIABLE EN LOS GOBIERNOS DE ESPAÑA, 1977-2020

Antonio Garrido  
Universidad de Murcia

CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA, 2021

---

## Introducción

En España, el Gobierno no ha dependido, por tanto, formalmente, de coaliciones de partidos hasta 2020, y ha retenido el apoyo mayoritario de la legislatura casi el 43% del tiempo (Tabla 2). El restante 57% del tiempo (los Gobiernos han sido monocolors y unipartidistas, pero de carácter minoritario. El gran número de gobiernos minoritarios en España es llamativo, pero no es una situación infrecuente en otros sistemas parlamentarios, donde constitucionalmente se requiere el apoyo de una mayoría de la cámara para poder formar Gobierno (Tabla 1). Así, en una perspectiva comparada, un tercio de todos los gabinetes formados en las democracias parlamentarias han sido minoritarios, una realidad que confirman todos los estudios realizados: 35% (Strom, 1990: 58); 33% (Field, 2016: 9), etc. Sin embargo, la incidencia de los gobiernos minoritarios es muy superior en España a la media comparada: más del 64% de los Gobiernos formados en España han sido minoritarios, y solo el 35,7% han sido Gobiernos mayoritarios. Incluso, si como sugieren algunos especialistas, como Lijphart (2012: 88), los “*blocking cabinets*”, en los que el Gobierno tiene el apoyo de la mitad de los diputados del Congreso, como en el caso del Gobierno González III, puede ser atribuido indistintamente a la categoría de Gobiernos mayoritarios o minoritarios, el porcentaje de Gobiernos minoritarios en España sería casi del 68%, es decir, que dos de cada tres Gobiernos españoles han sido minoritarios unipartidistas (Reniu, 2001, 2002 y 2011). Y, desde 2015 hasta 2020, pese al cambio acaecido en el sistema de partidos y su creciente fragmentación, todos los gobiernos han sido minoritarios. En 2020 se formó el primer gobierno minoritario de coalición de la democracia española.

La importancia de los gobiernos minoritarios en la política española es mayor aún si sólo se consideran las situaciones de minoría. A nivel comparado, entre 1945 y 2010, en contextos donde ningún partido ha obtenido una mayoría de los escaños, el 40% de los gobiernos formados fueron minoritarios. En España, en dichas situaciones, siempre se han constituido Gobiernos minoritarios, un porcentaje sólo igualado por Bulgaria (100%) y más elevado que en los casos de países con frecuentes gobiernos minoritarios como Dinamarca (89%), Noruega (79%), Suecia (78%), Rumania (73%), etc. (Field, 2016: 8-10).

Pese a su extensión en el caso español y en otras democracias parlamentarias,

el funcionamiento efectivo y las condiciones político-institucionales que permiten constituirse a los gobiernos minoritarios y mantenerse estables han presentado, hasta ahora, un puzzle teórico y político para los estudiosos de la formación de gobiernos y formación de coaliciones. Dos problemas dificultan el tratamiento de esta clase de gobiernos. Por un lado, una explicación conjunta del origen y de la supervivencia de estos gobiernos minoritarios resulta compleja de articular, lo que hace más operativo abordar por separado ambas cuestiones para ser más preciso en la identificación de los factores relevantes en cada uno de estos procesos. Asimismo, también se suelen estudiar, de manera conjunta, todos los gobiernos minoritarios, lo que impide comprender bien las singularidades que presentan los distintos subtipos de los mismos, especialmente, los gobiernos minoritarios formales y los gobiernos minoritarios sustantivos que, en cada una de esas dos dimensiones apuntadas (formación y estabilidad), presentan diferencias notables

Por ello, este estudio pretende, desde una perspectiva espacial, que ha sido poco aplicada hasta ahora, analizar las variantes internas y, especialmente, los gobiernos minoritarios sustantivos, que constituyen el subtipo más numeroso, con el objetivo de entender sus condiciones de viabilidad, estabilidad y efectividad. Asimismo, pretendemos, desarrollar, conceptual y analíticamente, la distinción entre gobiernos minoritarios sustantivos de “geometría variable” y de “geometría estable”.

En el primer apartado, se analizan las teorías que dan sustento al análisis y se formulan las hipótesis de la investigación. En el segundo sección se discuten los conceptos de “geometría estable” y “geometría variable”. Los apartados siguientes abordan el proceso de formación y la gestión de estos gabinetes, centrando el análisis en la problemática específica de los gobiernos minoritarios sustantivos, tanto de geometría estable como variable. El tercer apartado está centrado en la fase de formación de los gobiernos minoritarios. El cuarto apartado evalúa la efectividad de los gobiernos minoritarios para llevar adelante su agenda legislativa. El estudio se cierra con un breve apartado de conclusiones.

Tabla 1. Tipos de gobierno mayoritarios y minoritarios (sustantivos y formales) en España, 1977-2019

Presidente del Gobierno	Tipo de Gobierno	Carácter	Partido	Nombramiento	Cese	Duración (en días)	Duración (en años)	Formación (días)
<b>Suárez</b>	Minoritario	Sustantivo	UCD	-	-	-	-	-
<b>Suárez II</b>	Minoritario	Sustantivo	UCD	30-Mar-79	29-Ene-81	671	1.84	29
<b>Calvo Sotelo</b>	Minoritario	Sustantivo	UCD	25-Feb-81	29-Oct-82	611	1.67	27
<b>González I</b>	Mayoritario	-	PSOE	1-Dic-82	23-Jun-86	1300	3.56	33
<b>González II</b>	Mayoritario	-	PSOE	23-Jul-86	30-Oct-89	1195	3.27	30
<b>González III</b>	Mayoritario/ Minoritario	-	PSOE	5-Dic-89	7-Jun-93	1280	3.51	36
<b>González IV</b>	Minoritario	Formal	PSOE	9-Jul-93	4-Mar-86	969	2.65	32
<b>Aznar I</b>	Minoritario	Formal	PP	4-May-96	13-Mar-00	1409	3.86	61
<b>Aznar II</b>	Mayoritario	-	PP	26-Abr-00	15-Mar-04	1419	3.89	44
<b>Zapatero I</b>	Minoritario	Sustantivo	PSOE	16-Abr-04	10-Mar-08	1424	3.90	32
<b>Zapatero II</b>	Minoritario	Sustantivo	PSOE	11-Abr-08	21-Nov-11	1319	3.61	32
<b>Rajoy I</b>	Mayoritario	-	PP	20-Dic-11	21-Dic-15	1462	4.00	30
<b>Rajoy II</b>	Minoritario	Sustantivo	PP	4-Nov-16	1-Jun-18	573	1.57	129
<b>Sánchez I</b>	Minoritario	Sustantivo	PSOE	1-Jun-18	29-Abr-19	333	0.91	0
Media (1979-2018)						1074	2.94	39.61
Media Gobiernos Mayoritarios (1979-2018)						1331.2	3.65	34.6
Media Gobiernos Minoritarios (1979-2018)						954.33	2.61	42.0

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Gobiernos en España, 1977-2019

Gobierno	Fecha voto	Resultado	Votos sí	Votos no	Abstención	Partidos de apoyo
<b>VOTOS DE INVESTIDURA</b>						
<b>Suárez</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Suárez II</b>	30-Mar-79	Formado, 1ª votación	183	149	8	UCD (168), CD (8), PSA-PA (5), PAR (1), UPN (1)
<b>No formado (Calvo Sotelo)</b>	20-Feb-81	Rechazado, 1ª votación	169	158	17	UCD (165), CD (3), UPN (1)
<b>No formado (Calvo Sotelo)</b>	23-Feb-81	Golpe de estado	-	-	-	-
<b>Calvo Sotelo</b>	25-Feb-81	Formado, 2ª votación	186	158	0	UCD (165), CiU (9), CD (9), PAR (1), UPN (1), Indep. (1)
<b>González I</b>	1-Dic-82	Formado, 1ª votación	207	116	22	PSOE (200), PCE (4), CDS (2), EE (1)
<b>González II</b>	23-Jul-86	Formado, 1ª votación	184	141	6	PSOE (184)
<b>González III</b>	5-Dic-89	Formado, 1ª votación	167	155	6	PSOE (166), AIC (1)
<b>González IV</b>	9-Jul-93	Formado, 1ª votación	181	165	1	PSOE (159), CiU (17), PNV (5)
<b>Aznar I</b>	4-May-96	Formado, 1ª votación	181	166	1	PP (156), CiU (16), PNV (5), CC (4)
<b>Aznar II</b>	26-Abr-00	Formado, 1ª votación	202	148	19	PP (183), CiU (15), CC (4)
<b>Zapatero I</b>	16-Abr-04	Formado, 1ª votación	183	148	0	PSOE (164), ERC (8), IU (5), CC (3), BNG (2), ChA (1)
<b>No formado (Zapatero)</b>	9-Abr-08	Rechazado, 1ª votación	168	158	23	PSOE (168)
<b>Zapatero II</b>	11-Abr-08	Formado, 2ª votación	169	158	23	PSOE (169)

<b>Rajoy I</b>	20-Dic-12	Formado, 1ª votación	187	149	14	PP (185), UPN (1), FA (1)
<b>No formado (Sánchez)</b>	2-Mar-16	Rechazado, 1ª votación	130	219	1	PSOE (89), C's (40), NC (1)
<b>No formado (Sánchez)</b>	4-Mar-16	Rechazado, 2ª votación	131	219	0	PSOE (89), C's (40), CC (1), NC (1)
<b>No formado (Rajoy)</b>	31-Ago-16	Rechazado, 1ª votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
<b>No formado (Rajoy)</b>	2-Sep-16	Rechazado, 2ª votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
<b>No formado (Rajoy)</b>	27-Oct-16	Rechazado, 1ª votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
<b>Rajoy II</b>	4-Nov-16	Formado, 2ª votación	170	111	68	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
<b>CUESTIONES DE CONFIANZA</b>						
<b>Suárez II</b>	9-80	Aprobada	180	164	2	UCD (165), CiU (8), PA (5), Indep. (2)
<b>González III</b>	5-4-90	Aprobada	176	130	37	PSOE (175), AIC (1)
<b>MOCIONES DE CENSURA</b>						
<b>Suárez II</b>	30-5-80	Rechazada	152	166	21	PSOE (120), PCE (23), PA (5), EE (1), ERC (1), UPC (1), Indep. (1)
<b>González II</b>	30-3-87	Rechazada	67	194	71	AP (66), UV (1)
<b>Rajoy II</b>	14-6-17	Rechazada	82	170	97	Podemos (71), ERC (9), EH (2)
<b>Sánchez</b>	1-6-18	Cambio de Gobierno	180	169	1	PSOE (84), Podemos (71), ERC (9), PDeCAT (8), PNV (5), EH (2), NC (1)

Fuente: elaboración propia.

## 1. Interpretaciones espaciales de los gobiernos minoritarios

Las clásicas teorías formales, tenían como premisa principal la búsqueda de cargos o, residualmente, la búsqueda de políticas, y tendían a predecir determinados resultados en base a estos supuestos: coaliciones mínimas vencedoras, coaliciones de tamaño mínimo, coaliciones centradas en el número mínimo de partidos, coaliciones de distancia mínima o coaliciones mínimas conectadas, etc. (Lijphart, 2012: 80-85). Dada la complejidad de los fenómenos coalicionales, sin embargo, las teorías formales fueron desplazadas por otras explicaciones multidimensionales centradas en las distintas funciones que desarrollan los partidos, como buscadores de votos, cargos y políticas (*vote-seeking*, *office-seeking* y *policy-seeking*), de acuerdo a la clásica distinción de Strom.

El estudio de los gobiernos minoritarios ha permitido la articulación de explicaciones multidimensionales similares. Así, a partir de la identificación de los objetivos de los partidos se han desarrollado explicaciones alrededor de estos objetivos: búsqueda de cargos, votos, políticas, cohesión partidista y política multinivel (Petersen y De Ridder, Harmel y Janda, Bergman, etc.). Por otra parte, desde perspectivas basadas en las distintas arenas en las que operan los partidos y en las que se producen los intercambios partidistas se han delimitado las condiciones de viabilidad y de estabilidad de los gobiernos minoritarios, analizando diferentes arenas (Maor, Mitchell, etc.): la intrapartidista, la interpartidista, la institucional y la electoral; legislativa, organizativa, electoral y de políticas, etc. (Bergman, 1995; Reniu, 2002; Reniu y Bergman, 2003)

En el presente estudio, exploramos dos de los tradicionales objetivos analizados por las teorías multidimensionales: las perspectivas “*office seeking*” (buscadores de cargos) y “*policy seeking*” (buscadores de políticas). De este modo intentamos desarrollar un análisis más parsimonioso, centrando el estudio sólo en estos dos objetivos, que son “intrínsecos” y predominantes, para las formaciones políticas que han llegado a constituir gobiernos, como UCD, PSOE y PP, como bien señalan los estudiosos que se inscriben dentro de las explicaciones multidimensionales (Reniu, 2002: 190); otros objetivos, como la búsqueda de votos o la cohesión interna partidaria son objetivos simplemente “instrumentales” para estos partidos formadores de gobiernos, aunque bien pueden ser “intrínsecos” para los partidos de apoyo, como sucede en el caso español con los partidos nacionalistas o regionalistas. Abordaremos estos objetivos desde una perspectiva espacial.

En relación con los gobiernos minoritarios, las aproximaciones espaciales han desarrollado dos interpretaciones: las teorías posicionales y la teorías de la proximidad ideológica. Las teorías posicionales sostienen que los gobiernos minoritarios son más viables y efectivos si están centralmente localizados en el espacio político. De este modo, pueden impedir que se formen otros gobiernos alternativos y también son más capaz de obtener apoyo para sus propuestas legislativas pactando a izquierda y derecha, en función del tipo de políticas y de la posición del *status quo* en cada caso. La ubicación central del Ejecutivo aumenta su poder de negociación y permite realizar transacciones a un lado y a otro del espectro político y en distintas dimensiones, cuando los *cleavages* del conflicto político son diversos; como sucede en España, debido la bidimensionalidad de las líneas de fractura que cruzan el eje izquierda/derecha con el eje centralismo/autonomismo de la política territorial multinivel

(Colomer y Martínez, 1995; Heller, 2002; Hamann y Mershon, 2008; Stefuriuc, 2013; Field, 2014 y 2016: 141-206). Cuando el Gobierno no incluye al legislador medio, sus propuestas legislativas pueden ser revisadas o rechazadas y el resultado final se inclinará hacia la preferencia ideal del partido de la oposición que contiene al legislador medio.

Esta perspectiva permite generar dos posibles hipótesis a contrastar:

H1: La probabilidad de que un gobierno minoritario sustantivo vote a todos los demás posibles gabinetes alternativos es más alta si el Gobierno está situado en la posición central en el parlamento.

H2: La probabilidad de que las propuestas legislativas de un gobierno minoritario sustantivo sea aprobada es más alta si el Gobierno ocupa una posición central en el parlamento.

En segundo lugar, las teorías de la distancia o proximidad ideológica de los partidos de la oposición al gabinete minoritario sostienen que la posición negociadora de este es más fuerte si los partidos opositores son más compatibles y/o están más próximos espacialmente (Klüver y Zubek, 2018).<sup>1</sup> El mayor o menor grado de afinidad ideológica entre los denominados partidos de apoyo y los gabinetes minoritarios tiene un fuerte impacto sobre las estrategias de construcción de coaliciones legislativas del Ejecutivo. Las concesiones que deben realizar los gabinetes minoritarios a sus partidos de apoyo serán menores si aumenta la proximidad ideológica entre ellos y se incrementarán si los partidos de la oposición que dan cobertura a las políticas del Gobierno están muy alejados política y espacialmente de este. En este estudio, exploraremos la primera de estas interpretaciones y su potencial para explicar el caso español, dejando de lado esta segunda perspectiva para un posterior análisis.

---

<sup>1</sup> En perspectiva comparada, los contextos de elevada polarización partidista parecen estar asociados a la proliferación de gobiernos minoritarios (Green-Pedersen, 2001; Klüver y Zubek, 2018). Los países que presentan sistemas de partidos muy polarizados tienen un elevado porcentaje de gobiernos minoritarios: España, Dinamarca, Suecia, Noruega, Polonia o la República Checa. En cambio, donde pese al multipartidismo, la polarización es media o baja, los gobiernos minoritarios son infrecuentes: Alemania, Holanda, Finlandia, Grecia, etc. Excepcionalmente, hay casos desviantes de gobiernos minoritarios con baja polarización (Rumania) o ausencia de gobiernos minoritarios con elevada polarización (Islandia o Bélgica).

El caso español es un ejemplo de esta relación entre polarización y gobiernos minoritarios, con índices Dalton por encima de 4,0 en casi todos los casos de gabinetes minoritarios (González IV, Aznar I, Zapatero I y II, Rajoy II y Sánchez I), con la excepción de los gobiernos de Suárez.

## 2. Geometría estable y geometría variable

En este trabajo, abordaremos la diferenciación entre gobiernos minoritarios formales y sustantivos, dado que en España, al igual que en Suecia y, recientemente, en Noruega, se ha experimentado con ambos modelos, en tanto que en otros países han tendido a prevalecer o bien los gobiernos minoritarios formales (como en Nueva Zelanda, desde 1996) o los sustantivos (como en Dinamarca), dificultando la comparación si se desea mantener constante el resto de variables.<sup>2</sup> Esta distinción, en su sentido original, aludía a gobiernos que sobrepasan o no, con apoyos externos, la barrera de la mayoría absoluta de escaños parlamentarios (Strom, 1990, 62). El segundo elemento de la distinción hacía mención a la constancia y regularidad o irregularidad de las coaliciones legislativas. Sin embargo, como ha señalado Bonnie Field, el caso español muestra la ambigüedad de estos subtipos, ya que algunos gobiernos minoritarios se han basado en “pactos de investidura” que no han sido, a posteriori, “pactos de legislatura”, por lo que la diferenciación entre gobiernos minoritarios formales y sustantivos ha de basarse en la regularidad empírica de las coaliciones legislativas (la Tabla 2 muestra el apoyo inicial de cada gabinete); asimismo, como apunta Field (2016: 93), “los acuerdos con un partido de apoyo pueden permitir diversos grados de oposición (sin poner al gobierno en riesgo), y alianzas repetidas, con el mismo partido o grupo de partidos, también son posibles sin un acuerdo de apoyo formal.”<sup>3</sup>

Un modo de eludir los problemas de esta tipología de gobiernos minoritarios, que permite evitar algunos de estas dificultades, es señalar que los gobiernos minoritarios formales implican el mantenimiento de una “geometría estable” de apoyos parlamentarios, en tanto que los gobiernos minoritarios sustantivos se definen, más bien, por desarrollar una “geometría variable”, irregular y cambiante en sus grupos o partidos de apoyo. En este sentido, los gobiernos minoritarios formales tienden a constituir gobiernos de “geometría estable” y están basados en acuerdos con uno o varios partidos de apoyo, que permiten al gobierno disponer de un respaldo parlamentario constante y alcanzar el umbral de la mayoría absoluta, sin tener que ofrecer cargos ministeriales a estos grupos a cambio. Los gobiernos minoritarios sustantivos, en cambio, pueden constituir gobiernos de “geometría estable”, con alianzas puntuales con un determinado grupo de partidos de apoyo, y, más frecuentemente, de “geometría variable”, cambiando de alianzas, según las medidas políticas que intentan aprobar, y formando coaliciones *ad hoc* (Field, 2016: 97).

Sin embargo, el propio concepto de “geometría variable” no ha sido apenas utilizada en el estudio de los gobiernos minoritarios y la formación de coaliciones

---

<sup>2</sup> En algunos países donde son frecuentes los gobiernos minoritarios se ha desarrollado una tendencia creciente hacia los gobiernos minoritarios formales (Nueva Zelanda, Suecia y, recientemente, en Noruega), mientras que, antes de los años noventa, casi todos los gobiernos minoritarios fueron sustantivos. En cambio, en España se ha desarrollado la tendencia contraria y, desde 2004, los gobiernos minoritarios han sido sustantivos, cuando los gobiernos minoritarios de los años noventa habían sido formales. Los gobiernos minoritarios formales son escasos y sólo Italia, Israel, Dinamarca o Finlandia, antes de los años noventa, presentaban ejemplos de ellos (Strom, 1990: 94- 96).

<sup>3</sup> Los diversos grados de oposición que pueden desarrollar los partidos de apoyo a un gobierno minoritario han sido objeto de recientes análisis, tanto desde el punto de vista de sus niveles de colaboración como de sus consecuencias en políticas concretas o en el control del déficit (Christiansen y Damgaard, 2008; Falcó-Gimeno y Jurado, 2011).

legislativas en España, donde su uso es frecuente, pero resulta un concepto de uso más político y periodístico que una categoría analítica plenamente incorporada al acervo de los estudios sobre gobiernos y coaliciones, por lo que intentaremos desarrollar una aproximación más rigurosa sobre el mismo.

Aunque hemos abordado las circunstancias que rodean la viabilidad y estabilidad de los gobiernos minoritarios, aun no hemos tratado su capacidad potencial para proporcionar soluciones a las demandas que reciben en forma de políticas públicas. En esta sección, nos ocuparemos de la capacidad de los gobiernos minoritarios españoles para ser efectivos en el cumplimiento de su agenda legislativa, una cuestión que parece mejor explicada desde la perspectiva de los partidos en términos de *“policy seeking”*, como buscadores de políticas. Utilizando algunos modelos formales describiremos los problemas de los partidos que no están posicionados en el centro del espacio político para poder desarrollar su agenda legislativa, aunque estas dificultades son diferentes en función del apoyo que suscitan (el simple contraste entre los gabinetes Aznar I y Rajoy II es elocuente al respecto). Asimismo, desarrollaremos la distinción entre gobiernos minoritarios formales, que son siempre de “geometría estable” y gobiernos minoritarios sustantivos, que pueden ser tanto de “geometría estable”, como de “geometría variable”, así como sus implicaciones para el proceso político y legislativo (Tabla 3).

**Tabla 3. Geometría estable y variable en los gobiernos de España, 1977-2020.**

	Gobiernos minoritarios formales	Gobiernos minoritarios sustantivos
Geometría Estable	González IV Aznar I	Rajoy II Sánchez I
Geometría Variable	-	Suárez I y II Zapatero I y II

Fuente: elaboración propia.

### 3. Los partidos como buscadores de cargos («*office seeking*»): viabilidad de los gobiernos minoritarios sustantivos

En este tercer apartado, centraremos la atención en la génesis y formación e los gobiernos minoritarios españoles, que parecen mejor explicados en términos de “*office seeking*”, la perspectiva de los partidos como buscadores de cargos.<sup>4</sup> Utilizando modelos formales ilustraremos las dificultades de los partidos que no están posicionados en el centro del espacio político para estabilizar este tipo de gabinetes, dada su vulnerabilidad estratégica, por lo que en algunos casos estos gobiernos son viables pero no estables (Rajoy II) y, en otros casos, son viables y estables (Zapatero I y II).

Este contraste entre viabilidad y estabilidad estratégica de los gobiernos minoritarios está relacionado, principalmente, con su posición de centralidad en el espacio político y su mayor o menor proximidad al umbral de la mayoría absoluta de los escaños. En primer término, hay que tener en cuenta, que un gobierno minoritario no necesita, forzosamente, estar situado en una posición central en el espacio político para formarse, como muestran los gobiernos minoritarios del PP (Aznar I y Rajoy II). En 1996, el Partido Popular gobernó en minoría mediante un pacto de legislatura con CiU, PNV y CC, a pesar de su lejanía de la media de la distribución de preferencias ideológicas: el electorado en su conjunto le asignaba el 7,9 de la escala, aunque sus votantes tenían una percepción mucho más moderada y lo ubicaban en el 6,5, puntos lejanos del 4,7 en que se situaba el votante medio (cerca del 4,5 del PSOE). Lo mismo cabe afirmar en el proceso de formación de Gobierno en 2016, tanto en la XI como en la XII Legislatura: desde esta perspectiva, el “*formateur*” del Gobierno debería haber sido el PSOE con su líder Pedro Sánchez, formación percibida (4,60) como mucho más próxima al votante medio (4,67) y más próxima al partido que contenía al legislador medio en dicho parlamento, el PNV (6,20), que el PP, que, finalmente, formó Gobierno. De este modo, podríamos sugerir que un partido no central puede constituir un gobierno minoritario formal y hacer estable un gabinete parlamentario, pero experimentará notables dificultades para hacer viable y estabilizar un gobierno minoritario sustantivo, como sucedió en el caso de Rajoy II. Los partidos centrales pueden, por supuesto, constituir gobiernos minoritarios formales, como el gabinete socialista González IV, pero también gobiernos minoritarios sustantivos, como los gobiernos de Zapatero I y II; también en Suecia, sus equivalentes socialdemócratas han oscilado entre gobiernos minoritarios sustantivos, como en 1998 y en etapas anteriores, o más formales, basados en documentos públicos, como en 2002, que han permitido a algunos analistas acuñar el término de “*contract parliamentarianism*” o “parlamentarismo contractual” (Bale y Bergman, 2004).

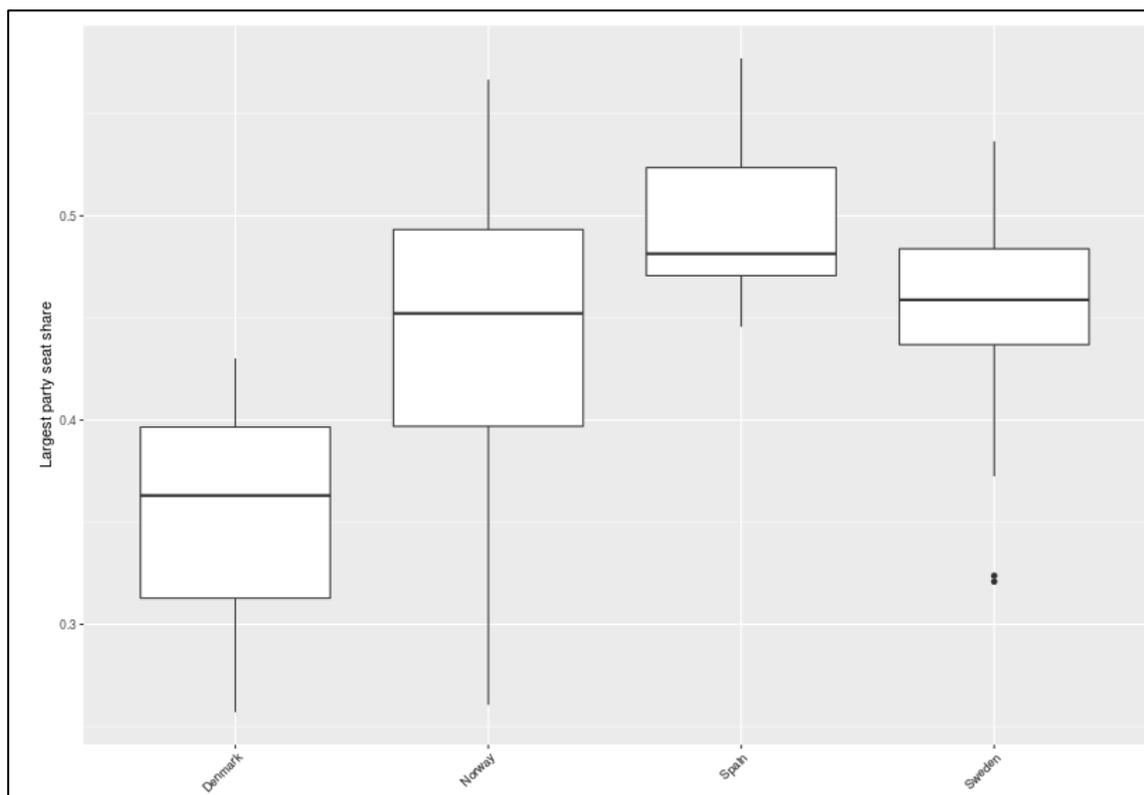
Además, de la posición central, o no, de los partidos encargados de formar gobierno, un segundo factor relevante es la proximidad de los gobiernos minoritarios españoles a la mayoría absoluta de escaños, a diferencia del resto de países donde son frecuentes este tipo de gabinetes, como Dinamarca, Suecia o Noruega, como refleja el Gráfico 1. Por eso, ha sido la reducción de escaños de los grandes partidos, PP y PSOE, en 2016, la que ha hecho más complejo gobernar en minoría que en legislaturas anteriores, en las que el primer partido tenía un porcentaje de escaños muy cercano y próximo a la mayoría absoluta. En este nuevo escenario, el otro factor,

---

<sup>4</sup> No se debe olvidar la influencia de las reglas de decisión para la investidura y otras disposiciones constitucionales (Bergman, 1993 y 1995; Cheibub, Martin y Rasch, 2015). En España, las normas que regulan el voto de investidura y la censura, han tenido un cierto impacto (Ajenjo, 2015).

la centralidad del partido “*formateur*” ha cobrado más relevancia.

**Gráfico 1. Porcentaje de escaños de gobiernos en España, Dinamarca, Suecia y Noruega.**



Fuente: <https://erdda.org/party-government-in-Europe-database/>  
Hellstöm, J; Bergman, T.; Bäck, H. (2018). *Party Government in Europe Database*.

En cuanto a las condiciones de estabilidad, un gobierno minoritario constituido alrededor de un partido no central siempre es, potencialmente, susceptible de ser derrotado y removido por la cámara, como sucedió en junio de 2018 con el Gobierno Rajoy II. El elemento decisivo, no sólo para su viabilidad sino para su estabilidad, es tener una posición moderada en el espectro político y su capacidad de veto sobre el resto de gabinetes alternativos que pudieran ganar una base de apoyo en el parlamento, como el gabinete alternativo dirigido por Pedro Sánchez, del PSOE en el cambio de Gobierno en 2018. En consecuencia, este tipo de partidos no centrales, generalmente, se ven forzados a formar gobiernos minoritarios formales o de “geometría estable”, si desean ser viables y estables, constituyendo, así, ejecutivos casi mayoritarios o próximos a una mayoría. En cambio, les resulta difícil mantener gobiernos minoritarios sustantivos y de “geometría variable”, debido a su posición espacial no centrista.

Así, desde el punto de vista de su viabilidad, un gobierno minoritario formal y de “geometría estable” puede estar basado en partidos centrales (González IV) o no centrales (Aznar I). En cambio, un gobierno minoritario sustantivo depende de su centralidad espacial y debe estar situado en una posición central (Zapatero I y II) si pretender mantener una cierta estabilidad. Así, los Gobiernos minoritarios sustantivos españoles (Suárez I y II, Zapatero I y II) han sido todos ellos gobiernos con una cierta

proximidad de los mismos respecto al legislador medio.

Como ya señalaron Laver y Shepsle (1996: 191), "la evidencia empírica sugiere que las fuerzas centrípetas son extraordinariamente importantes para formar y derribar Gobiernos" en sistemas parlamentarios y con gran frecuencia los partidos moderados que ocupan posiciones centrales en la escala espacial suelen formar la base de los gabinetes y/o de las coaliciones que los apoyan. A este respecto, los estudios sobre modelos espaciales, aplicados a la teoría de las coaliciones, tienden a subrayar la gran influencia estratégica de los partidos centrales en estos escenarios parlamentarios.

Si analizamos algunos Gobiernos minoritarios españoles, según el modelo de Laver-Shepsle, conociendo las posiciones que ocupan espacialmente los diferentes actores políticos (a partir de la percepción ciudadana registrada por las encuestas del CIS), su fuerza respectiva en la asamblea (número de escaños controlados por cada partido), sus funciones de utilidad en relación con las alternativas que se les presentan, y las reglas de decisión relativas a los votos de investidura y censura, y estando formada la estructura de decisión de la cámara por el conjunto de las coaliciones vencedoras, se puede comprobar la importancia que los partidos centrales han tenido en el proceso de formación de gobiernos minoritarios.

Simplificando, los puntos PSOE, PP, IU, PNV, CiU, etc. indican que todas las carteras del gabinete serán ocupadas por un único partido mientras que, por ejemplo, una fórmula PSOE-IU implica conceder puestos ministeriales a ambos grupos, y así hasta completar el resto de las combinaciones posibles entre los distintos partidos con representación parlamentaria. Las curvas de indiferencia de cada partido al pasar sobre cada una de estas fórmulas de gobierno de coalición muestran los puntos y las alternativas que cada grupo prefiere antes que cualquiera de dichas combinaciones y los pétalos formados por la intersección de las curvas de indiferencia constituyen las áreas (*winset*) que contienen los puntos que alguna mayoría (coalición mínima vencedora) considera preferibles al "*status quo*".

El Gráfico 2 muestra que varias coaliciones alternativas pudieron formarse en 2008, como la constituida por PSOE e IU, por ejemplo. En 2004 y 2008, esta coalición era capaz de contar con un apoyo de mayoría en la cámara, con todas las dificultades imaginables. Sin embargo, su misma vulnerabilidad estratégica, ya que varios gobiernos y distintas coaliciones alternativas se encuentran en el *winset* de dicha coalición, como muestra el Gráfico 2, permitieron la constitución de un gobierno minoritario del PSOE en solitario.

Un gabinete minoritario sustantivo del PSOE también constituía un Ejecutivo en equilibrio, en el cual este partido era capaz de implementar una política muy cercana a su punto ideal, a pesar de no disponer de una mayoría en la cámara. Con esta ubicación, el PSOE no tenía especiales dificultades para formar coaliciones más o menos permanentes o puntuales con otros grupos afines a ambos lados del espectro: con IU, los regionalistas o nacionalistas de CiU o del PNV e incluso con el PP en una suerte de *Grosse Koalition*. Geométricamente, cualquier coalición del PSOE (por ejemplo, PSOE con IU o PSOE con CiU) constituía un Ejecutivo invulnerable dentro de la asamblea y un equilibrio en el juego de formación del gabinete. Sin embargo, un Gobierno minoritario sustantivo del PSOE también era un gabinete en equilibrio, como se observa en el gráfico, al constituir el PSOE un partido "fuerte" (Laver y Shepsle, 1996: 69-78), "central" (Van Roozendaal, 1993) o "nuclear" (Schofield, 1993: 8), un partido que, según la clásica conceptualización de Val Lörwin, tiene capacidad para hacer coaliciones a derecha e izquierda (*Allgemein-koalitionsfähigkeit*). Es esta

localización central la que le permitió reforzar su poder de negociación, gracias a una mayor proximidad al resto de aliados potenciales que sus posibles competidores.

Un partido "fuerte", en la conceptualización de Laver-Shepsle, era aquel que, ocupando una posición espacial central, difícilmente puede ser excluido del gobierno puesto que ningún otro gabinete es preferido por una mayoría (el caso de la coalición entre PSOE e IU) o bien dicho partido puede excluir o vetar los gabinetes alternativos preferidos por una mayoría (el caso de un gobierno en minoría del PSOE). Pues bien, el hecho de que el PSOE, que, lógicamente, prefiere implementar su punto ideal antes que cualquier otra política, pueda usar su poder de veto para impedir la formación de los gabinetes alternativos que se encuentran en su *winset* (en ambas coaliciones PSOE-IU y PSOE-CiU debe necesariamente participar el PSOE) significa que dicho gabinete constituye un equilibrio para esta asamblea y que el PSOE es miembro de cualquier gabinete en equilibrio que pueda formarse

Un partido "fuerte", en el sentido de Laver-Shepsle, "central" o "nuclear", en los términos de Schofield y otros, puede excluir y vetar los gabinetes alternativos. Por ello, se trata de un actor focal en el proceso de formación de Gobiernos, que suele encontrarse, con frecuencia, en espacios políticos de pocas dimensiones *-cleavages-*, en sistemas multipartidistas con una baja fragmentación y en estructuraciones partidistas que tienen un actor dominante, o una desigual distribución de fuerzas.

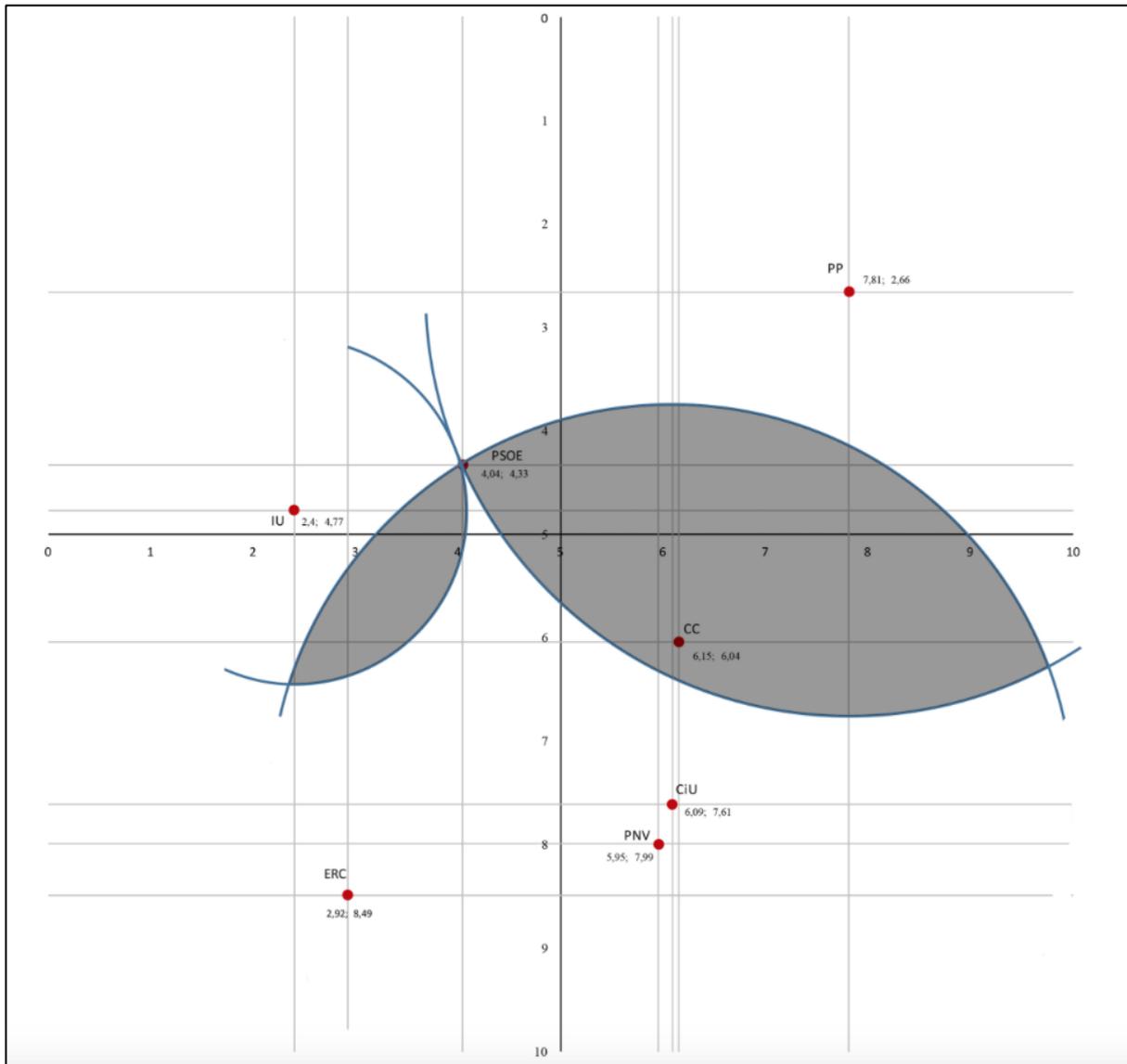
Estos partidos se caracterizan por ser formaciones de gran peso parlamentario, situadas cerca de la posición media en una o más de las dimensiones del sistema político; una descripción que presenta una gran similitud con las condiciones parlamentarias en las que tuvo que desenvolverse Unión de Centro Democrático, entre 1977 y 1982, y el PSOE, de 1993 y 1996 y desde 2004 a 2011, como se observa en el Gráfico 2.<sup>5</sup>

## **Gráfico 2. Gobierno minoritario del PSOE, en equilibrio, con un *winset* vacío (2008)**

---

<sup>5</sup> Los gráficos se han elaborado a partir de las posiciones en el espacio y ubicación de los partidos españoles, que resultan de distintos estudios del CIS. Para los datos en 2008, estudio nº 2.750, Pre-electoral Elecciones Generales y al Parlamento de Andalucía, 2008, enero-febrero 2008, preg. 32; estudio nº 2.757, Post-electoral Elecciones Generales y al Parlamento de Andalucía, 2008, marzo-abril 2008, preg. 47. Para los datos de 2016, estudio nº 3.145, Postelectoral elecciones generales 2016, julio 2016, pregs. 36, 41.

Otros modelos espaciales similares podrían haberse desarrollado a partir de la ubicación ideológica derivada de distintos paneles de expertos, como el Manifiesto Project, la encuesta de Chapel Hill y otros estudios, pero la disponibilidad de estos datos en largas series temporales y su actualización permanente hacen más adecuados y comparables entre sí los datos procedentes de los estudios del CIS.



Fuente: elaboración propia.

El concepto de partido “fuerte” no implica que sea, necesariamente, el partido con un mayor contingente parlamentario. Estos partidos, que incluyen al legislador medio en el parlamento, suelen estar muy próximos también al votante medio, como se desprende de las propias posiciones atribuidas a los partidos en distintos estudios de opinión pública, y pueden representar mejor a este que los gobiernos basados en coaliciones mayoritarias, que desplazan el centro de gravedad hacia un lado del espectro político (Strom, 1990: 244). A comienzos de 1977, la posición media del electorado en la escala izquierda-derecha y 1 a 10 se situaba en 5,53, mientras que la posición atribuida a UCD en 1978 por sus votantes era de 5,63 y de 5,74 por el conjunto de los electores con unas preferencias partidistas definidas; los que no expresan una preferencia determinada lo situaban en el 6,06, un dato que supone que el conjunto del electorado considera el 5,96 como posicionamiento espacial de UCD. En 1993, el PSOE pudo formar un gobierno minoritario, ocupando el punto 4,2 en la escala de autoubicación del electorado, cuyo votante medio estaba situado, en aquellos momentos, en el 4,7; el PP, principal grupo de la oposición era percibido posicionalmente por los electores en un extremo del espectro político, en la posición

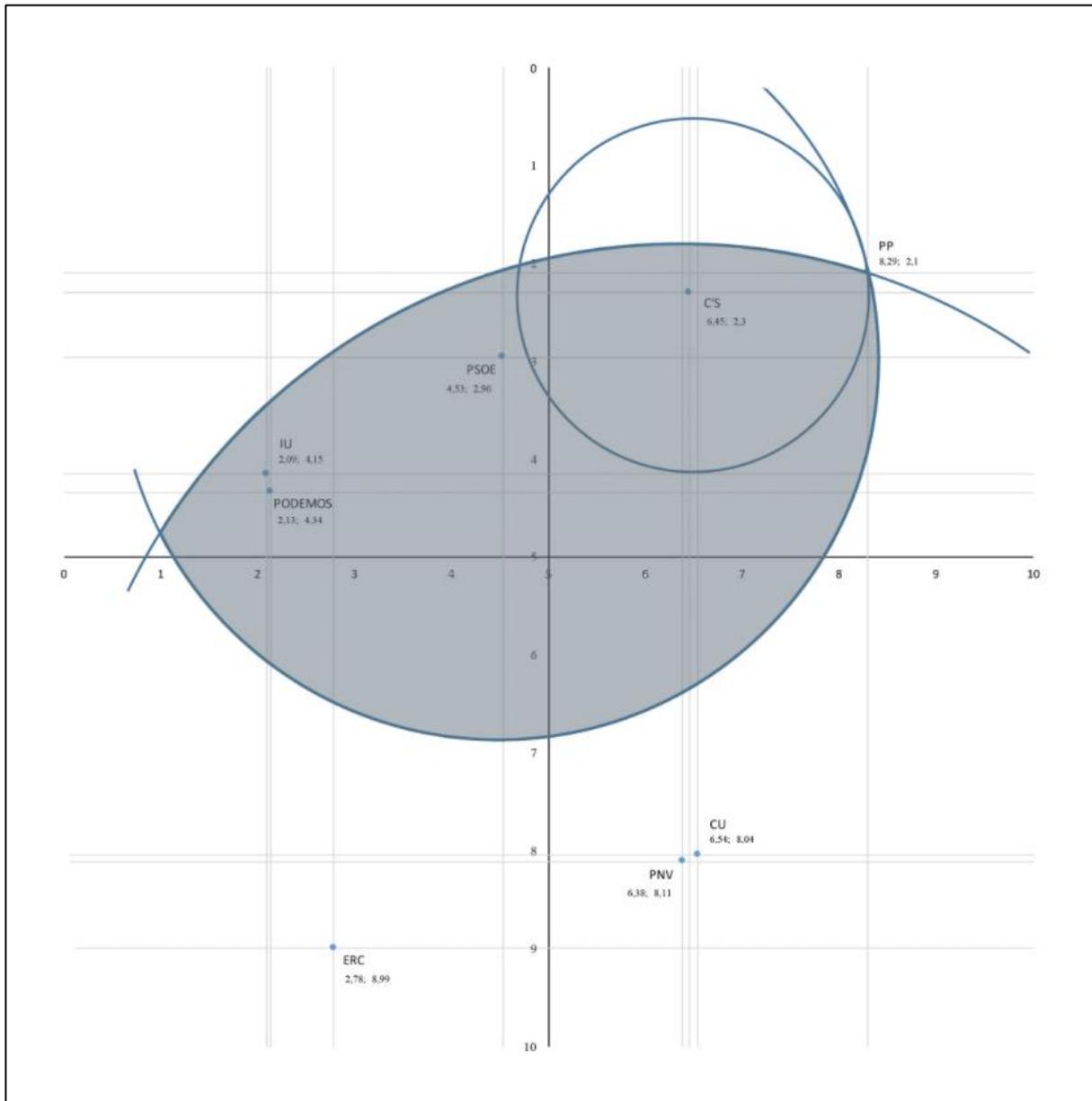
8,2. Los Gobiernos minoritarios sustantivos de Rodríguez Zapatero I y II, de 2004 a 2011, se formaron con el PSOE ubicado, tanto en 2004 como en 2008, en posiciones muy próximas (4,04 en 2008) a las del votante medio (4,65). Tal vez, por eso, según los estudios del CIS, el electorado prefería un gobierno en minoría del PSOE (el 35%) en lugar de coaliciones con los nacionalistas (13,7%) o con la izquierda (22,1%).<sup>6</sup>

Como ya hemos apuntado, si el primer partido está lejos de la mayoría absoluta, la importancia de la ubicación espacial para la viabilidad y/o la estabilidad de un gobierno minoritario aumenta. Ello explica que el único *formateur* en la legislatura fallida de 2016 fuera el líder del PSOE, Pedro Sánchez. Otro buen ejemplo es el gobierno Rajoy II, formado en 2016, que era un gobierno minoritario vulnerable, puesto que no podía vetar o impedir la formación de otros gabinetes alternativos; por ejemplo, un gobierno constituido por PSOE y Podemos, con el apoyo de grupos nacionalistas de la cámara, que es la coalición de partidos que, en junio de 2018, apoyó la primera moción de censura exitosa en la historia del parlamentarismo español (Gráfico 3).

### **Gráfico 3. Gobierno minoritario del PP, con un *winset* no vacío (2016)**

---

<sup>6</sup> También han sido objeto de análisis las preferencias y las percepciones públicas de los distintos tipos de gobierno (Vowles, 2010; Vázquez y Delgado, 2013).



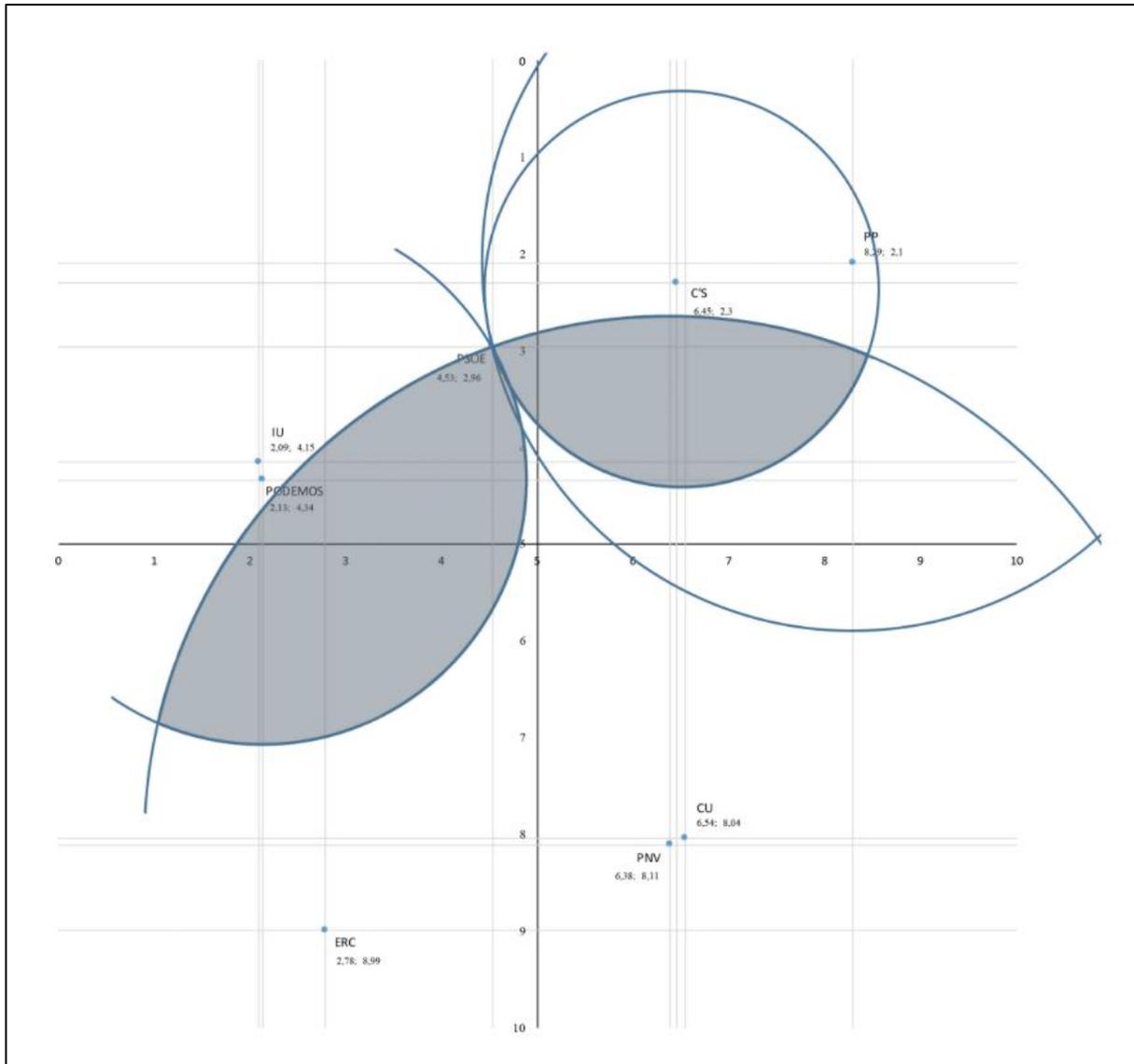
Fuente: elaboración propia.

En la legislatura 2016-2019, el PNV ocupaba la posición del legislador medio y las principales formaciones políticas, PP y PSOE, no estaban situadas en posiciones muy distintas de las que habían venido ocupando en periodos anteriores. Sin embargo, la emergencia de nuevos partidos en el Congreso de los Diputados había acabado por alterar la geometría de los gobiernos minoritarios españoles, mostrando, como señala H1, que la probabilidad de que un Gobierno minoritario vete a todos los demás posibles gabinetes alternativos es más alta si el Gobierno está situado en la posición media del Parlamento que si no ocupa una posición central en el espacio, como sucedía con el gabinete Rajoy II. De modo que los partidos centrales, fuertes o nucleares, desde el punto de vista de la viabilidad de los gobiernos, tienden a formar gobiernos menos vulnerables y menos probables a ser sustituidos por otros gobiernos, de acuerdo a lo planteado por H1.

Por esta razón, un gobierno minoritario del PSOE, con Pedro Sánchez de presidente, pudo derrotar al gobierno en minoría del PP y una vez establecido, con el

apoyo del partido que contenía al legislador medio, el PNV, podía vetar cualquier gobierno de coalición incluido en sus pétalos, ya que en todos ellos el PSOE era un aliado imprescindible, como se observa en el Gráfico 4.

**Gráfico 4. Gobierno minoritario del PSOE, en equilibrio, con un *winset* vacío (2018)**



Fuente: elaboración propia.

#### **4. Los partidos como buscadores de políticas («*policy seeking*»): la efectividad de los gobiernos minoritarios sustantivos**

En España todos los gobiernos han sido monocolors y han sido apoyados o, al menos tolerados, por una mayoría parlamentaria. Los gobiernos mayoritarios han podido impulsar, sin obstáculos, su agenda política y legislativa (Calvet Crespo, 2003). Los gobiernos minoritarios también han podido gobernar sin grandes dificultades, al menos cuando el nivel de fragmentación parlamentaria era más reducido, antes del ciclo electoral de 2015/2016 pues, desde un punto de vista estructural (por su composición) y funcional (esto es, compartiendo características y exhibiendo pautas de ruptura, de rendimiento electoral y de alternancia) estos gobiernos minoritarios habían sido más semejantes a los "gobiernos de partido mayoritario imperfecto" que a los "gobiernos de coalición" (Strom, 1990: 61, 238). Este argumento encuentra especial apoyo en el caso de los gobiernos minoritarios unipartidistas al estilo de los formados por UCD, PSOE y PP que, además de muy frecuentes en la práctica, habían sido hasta 2015, estructuralmente, similares a los gobiernos unipartidistas mayoritarios (Tabla 4). Así, si el 98,9% de la legislación aprobada bajo gobiernos mayoritarios ha tenido un origen gubernamental, esta tasa ha sido del 88,7% de las iniciativas legislativas aprobadas bajo gobiernos minoritarios. En segundo lugar, si se analizan las tasas de aprobación de los proyectos de ley aprobados por gobiernos mayoritarios hay una brecha similar: el 88,8% de las iniciativas gubernamentales bajo gabinetes mayoritarios fueron aprobadas frente al 77,5% de las iniciativas de los gabinetes minoritarios; algunos estudios que no analizan la producción legislativa de los primeros gobiernos de UCD o las últimas legislaturas, con un parlamento más fraccionado, encuentran incluso tasas similares entre gobiernos mayoritarios y minoritarios, del 88,6% frente al 87,8%, respectivamente (Field, 2016: 79).

Lo mismo sucede en otros sistemas parlamentarios europeos homologables al español. Los datos comparados muestran que el grado de legislación de origen gubernamental no se ha visto, especialmente, alterada por razón del tipo de gobierno.

Ello se debe, desde las teorías posicionales acerca de los gobiernos minoritarios, a que el partido que sostiene al Ejecutivo suele estar situado centralmente en el espacio político, lo que le permite elegir sus apoyos según la naturaleza de los proyectos legislativos. George Tsebelis (1995) analizó teóricamente, desde una perspectiva espacial, los casos en que las preferencias de un gobierno minoritario con posiciones centristas y de la mayoría de la asamblea no coinciden concluyendo que "si un gobierno minoritario está centralmente situado en el espacio puede formar parte de muchas posibles mayorías parlamentarias y, en consecuencia, mover el *status quo* dentro de su propio *winset*" por lo que, teórica y políticamente, "la mayor parte del tiempo no tendría por qué comprometerse en absoluto y podría conseguir un resultado final sobre su punto ideal".

Un gobierno minoritario situado centralmente en el espacio, como los distintos ejecutivos formados por Unión de Centro Democrático, entre 1977 y 1982, y PSOE, entre 2004 y 2008, puede convertir en más favorable el *status quo* moviéndolo a cualquier punto dentro de su propio *winset* meramente cambiando de aliado en la asamblea según el tipo de política que desee aprobar (Maurer, 2008). En el parlamento español, en estas legislaturas no existía una mayoría sin el apoyo de UCD

o PSOE, excepto en el caso de que los restantes partidos hubiesen decidido unirse para derrotar al Ejecutivo, aunque resulta difícil imaginar que partidos opuestos - ideológica y programáticamente- pudieran alcanzar compromisos para tomar decisiones importante al margen del partido más numeroso de la cámara. Kaare Strom (1990: 78) resumió muy bien esta situación, incluso, en términos espaciales: “En un espacio unidimensional los gabinetes minoritarios deberían tender a ser gobiernos del centro con opciones bipolares. A causa de su localización estratégica en el centro político (quizás en el *core*) dichos gabinetes deberían ser capaces de dividir y dominar a la oposición.”

De hecho, desarrollando el planteamiento de Strom, cuanto menor sea la distancia que separa al gabinete del “*yolk*” de la asamblea, como ilustra esta figura, más insignificante resultará la diferencia entre la mayoría gubernamental y la legislativa, teórica y políticamente; cuando la distancia entre el gabinete y el centro del “*yolk*” es más pequeña que el diámetro del “*yolk*” las preferencias del ejecutivo y del parlamento coincidirán y el resultado del proceso legislativo se localizará sobre el punto ideal del gobierno.<sup>7</sup> De este modo, la mayoría de las cuestiones que los gobiernos de Suárez o Zapatero preferían sobre el *status quo* en cada una de las políticas generales y sectoriales en las que tuvo que tomar decisiones legislativas fueron aprobadas por el parlamento.

Podemos mostrar esta situación bajo los gobiernos minoritarios sustantivos Zapatero I y II, confirmando H2. Como ha señalado Field (2016: 195), “en un parlamento de 350 diputados, el partido central ocupa el escaño 176 (técnicamente el 175,5). En 2008 había 8 diputados de partidos situados a la izquierda del PSOE. En consecuencia, los 169 diputados de este último ocupaban los escaños 9 a 177. Los diputados restantes pertenecían a partidos situados a la derecha del PSOE. Por otra parte, había 155 diputados de partidos que defendían posiciones más centralistas. En consecuencia, los 169 diputados del PSOE ocupaban los escaños 156 a 324. Por lo tanto, el PSOE ocupaba el escaño central en ambas dimensiones. Aunque las cifras son distintas, los socialistas también ocupaban el escaño central en el parlamento de 2004.” Esta posición de centralidad aumenta la efectividad legislativa del gobierno, de acuerdo a lo sugerido por H2.

El Gráfico 5 representa el parlamento español en 2008 con sus cinco grupos políticos más relevantes ubicados en un espacio bidimensional. Un partido situado en la intersección de las dos diagonales del cuadrángulo IU-ERC-CiU-PP, necesariamente, sería parte integrante de cualquier mayoría que pudiera formarse y, cambiando sus alianzas según la naturaleza de las medidas legislativas a adoptar, obtendría la base de apoyo parlamentaria apropiada para conseguir resultados muy cercanos a sus preferencias ideales. El gobierno de Zapatero, aun no ocupando exactamente la intersección de las dos diagonales, el “*core*” del parlamento, se situaba dentro del cuadrángulo en una posición próxima al “*yolk*” de la asamblea.

Desde un punto de vista formal si el Gobierno (G) está situado en una posición

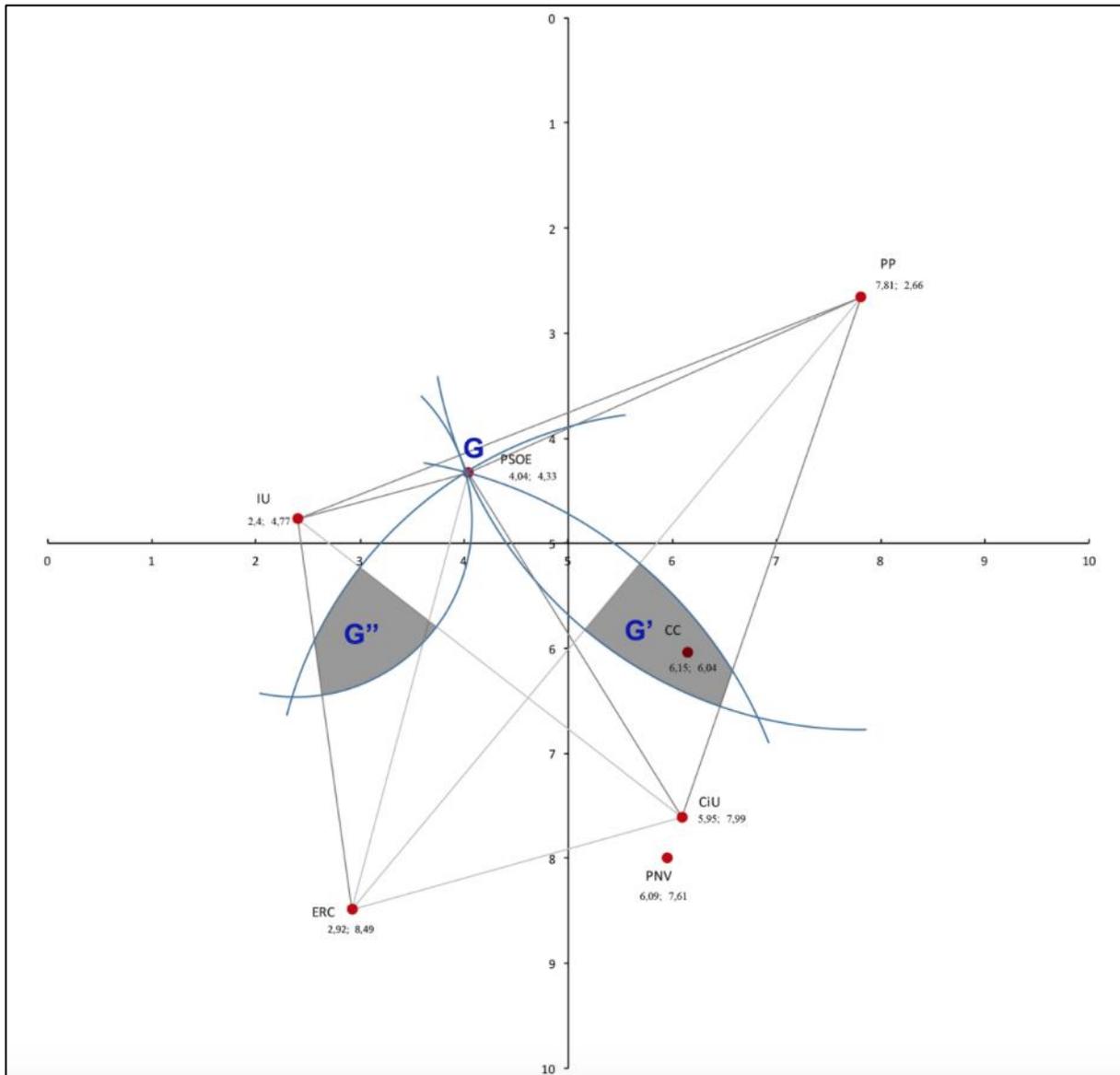
---

<sup>7</sup> El “*core*” de un parlamento es, en un espacio multidimensional, “equivalente a la posición media en un eje unidimensional”. El “*yolk*” es la “esfera más pequeña que intersecta con todos los hiperplanos medios” (Tsebelis, 1995: 91, n. 11 y 99, n. 19). Los hiperplanos medios son hiperplanos (planos en más de dos dimensiones) que separa en dos grupos a los votantes de modo que una mayoría de votantes están sobre el hiperplano o a un lado o a otro lado de este. El cálculo de winsets y el desarrollo de conceptos como el “*yolk*” ha permitido un gran desarrollo en la teoría espacial de la política (Miller, Grofman y Feld, 1989; Tsebelis, 2002).

próxima a la intersección de las dos diagonales (C) del cuadrángulo formado por el resto de los partidos relevantes (PP, IU, ERC y CiU) las posibilidades son las siguientes (Gráfico 5):

- a) si el *status quo* se encontraba situado fuera del cuadrángulo PP-IU-ERC-CiU el Gobierno siempre podía congregarse una mayoría que prefería el punto ideal del Ejecutivo (G) al *status quo*.
- b) si el *status quo* estaba localizado dentro del triángulo PP-ERC-CiU los miembros de la coalición legislativa del Gobierno podían ser IU y ERC ó (incluso, aunque más improbable) PP. Con esta alianza el Gobierno podía mover el *status quo* hacia su punto ideal, excepto cuando el *status quo* estaba situado en el área de intersección entre las curvas de indiferencia de 1 y 3 ( $G'$ ), caso en el que sólo podía conseguir un nuevo *status quo* más próximo a su punto ideal pero no situarlo sobre éste.
- c) si el *status quo* estaba situado dentro del triángulo IU-ERC-CiU los aliados del Gobierno para un cambio en el *status quo*, ante la dificultad de conseguir el apoyo del PP, debían ser forzosamente IU y CiU. Con esta coalición el Gobierno podrá conseguir un cambio del *status quo* y situarlo sobre su punto ideal, salvo que aquel se hubiese encontrado dentro del área de intersección de IU y CiU ( $G''$ ), en cuyo caso el Gobierno podía obtener un nuevo *status quo* más próximo a su punto ideal, aunque no dicho punto exactamente.
- d) si el *status quo* estaba situado dentro del triángulo PP-IU-G, un espacio mucho más reducido, como se ve en el Gráfico, el Gobierno podía formar una coalición con ERC y CiU y cambiar el *status quo* por su propio punto ideal.
- e) solo si el *status quo* estaba situado en el área PP-C-IU-G, el Gobierno se encontraba en minoría, puesto que podían formarse dos mayorías legislativas excluyendo al gabinete (PP-ERC-CiU y IU-ERC-CiU). Se trata de la única situación en la que la voluntad del Gobierno y la de la cámara hubieran podido diferir, teóricamente, si estas coaliciones hubieran superado el número de escaños controlado por el Gobierno (169), lo que no era el caso, pues la segunda sumaba apenas unos pocos escaños y la primera sumaba 167; aunque esta primera coalición, incluyendo al PNV, hubiera podido sumar 173 escaños, e incluso considerando al PNV y excluyendo a ERC hasta 170.

**Gráfico 5. Winset del Gobierno minoritario del PSOE en un espacio bidimensional, 2008**



Fuente: elaboración propia.

La importancia de bloquear el apoyo de PNV y CiU explicaría que los índices de coincidencia en las votaciones parlamentarias entre 2008 y 2011 fuera máxima en el caso del PNV (desde 99,0 en 2008 a 87,8 en 2010) ó CC (89,1 en 2009 y 92,3 en 2010) y experimentara un aumento por lo que respecta a CiU (hasta 75,3 en 2011), que acabó con un índice similar al PNV, principal partido de apoyo en esta legislatura (Field, 2016: 117-118).

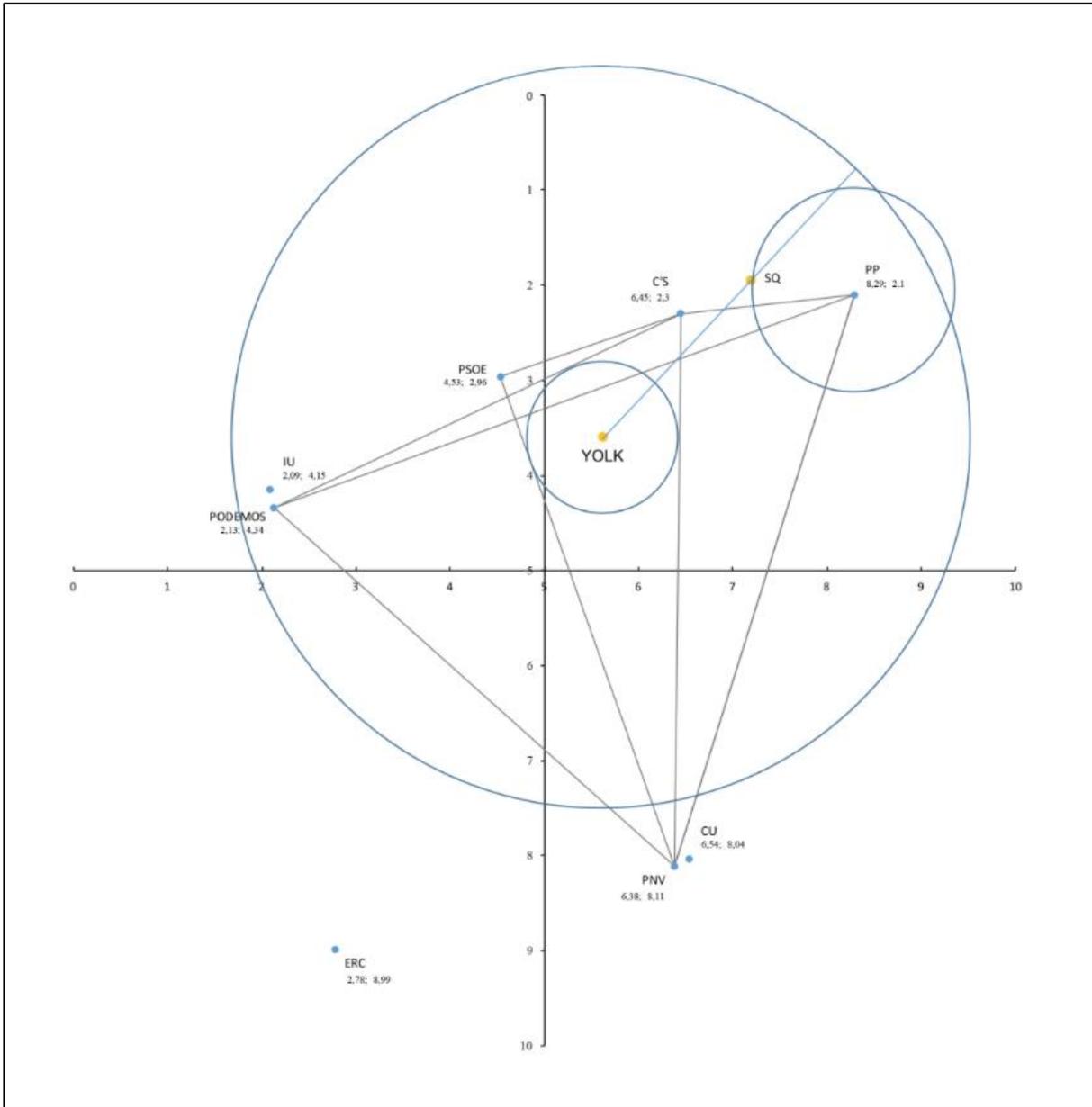
De este modo, estos gobiernos, que constituyen casos paradigmáticos de “geometría variable”, pudieron desarrollar la típica estrategia de alianzas cambiantes (*shifting majorities*) y coaliciones *ad hoc*: “Negociando separadamente cada cuestión sobre una base *ad hoc*, el típico gobierno minoritario puede en cada caso escoger al compañero de coalición menos «costoso» disponible. Esto es especialmente beneficioso si hay muchos posibles aliados para formar la coalición, si diferentes dimensiones políticas tienen diferente importancia para los distintos partidos de la oposición, y si sus funciones de utilidad entre cargos y políticas difieren... Cuanto más fuerte sea el gobierno mayor será la tendencia a las coaliciones cambiantes.”

(Strom, 1990: 108-109).

Los gobiernos minoritarios sustantivos formados en España después de 2016, sin embargo no han sido tan exitosos ni tan efectivos desde el punto de vista legislativo. En el caso del gobierno Rajoy II, la posición no central del PP en el Congreso de los Diputados, lo obligó a buscar un pacto de legislatura con Ciudadanos, que, en todo caso, aún no era suficiente para alcanzar una mayoría de escaños. Esta “geometría estable” debía ser complementada con el apoyo puntual de partidos nacionalistas o regionalistas, como el PNV y CC, o, incluso, en alguna votación esporádica, del PDeCAT. Sin embargo, a partir del otoño de 2017, esta geometría se hizo, forzosamente, “estable”, puesto que sólo la suma de PP+C’s+PNV+CC proporcionaba el control de una mayoría absoluta de los escaños al Gobierno. Sin embargo, en este escenario, incluso los partidos de apoyo se permitieron distintos grados de oposición y diferentes propuestas gubernamentales fueron derrotadas en el parlamento.

Se puede argumentar que, al aumentar considerablemente la fragmentación parlamentaria, como consecuencia de las elecciones de 2016, el *winset* del SQ del Partido Popular, que gobernaba con un gabinete minoritario sustantivo, era muy pequeño respecto al *winset* del SQ del Congreso de los Diputados, como muestra el Gráfico 6, confirmando H2. Además, puede observarse, en el mismo Gráfico, que el partido del gobierno está fuera del cuadrángulo formado por el resto de las formaciones políticas (Ciudadanos, PSOE, Podemos y PNV) y no dentro, evidenciando que no es un partido central, como lo eran la UCD o el PSOE en los gobiernos minoritarios sustantivos de “geometría variable” de Suárez o Zapatero.

**Gráfico 6. *Winset* del Gobierno minoritario del PP, 2016, en un espacio bidimensional**



Fuente: elaboración propia.

En cambio, el *winset* del SQ de un gobierno socialista en minoría era mucho mayor y estaba recogido dentro del *winset* del SQ del Congreso, como se puede comprobar en el Gráfico 7, lo que quiere decir que, en condiciones estables, podría generar propuestas políticas más aceptables por distintas mayorías parlamentarias. Sin embargo, como puede observarse, y aunque está próximo al “*yolk*” y al “*core*” del parlamento, también se encuentra situado fuera del cuadrángulo de las principales fuerzas políticas (PP, Ciudadanos, Podemos y PNV). El gobierno Sánchez I era un gobierno minoritario sustantivo, también forzosamente de “geometría estable”, ya que, pese a su posición más central que el del PP, se vió abocado a hacer un uso creciente de decretos-leyes y a aprobar todas sus propuestas legislativas, prácticamente, con los mismos partidos de apoyo que habían sido la base de la moción de censura de junio de 2018, con muy escaso margen para el cambio de aliados y, por tanto, con un limitado poder de negociación.

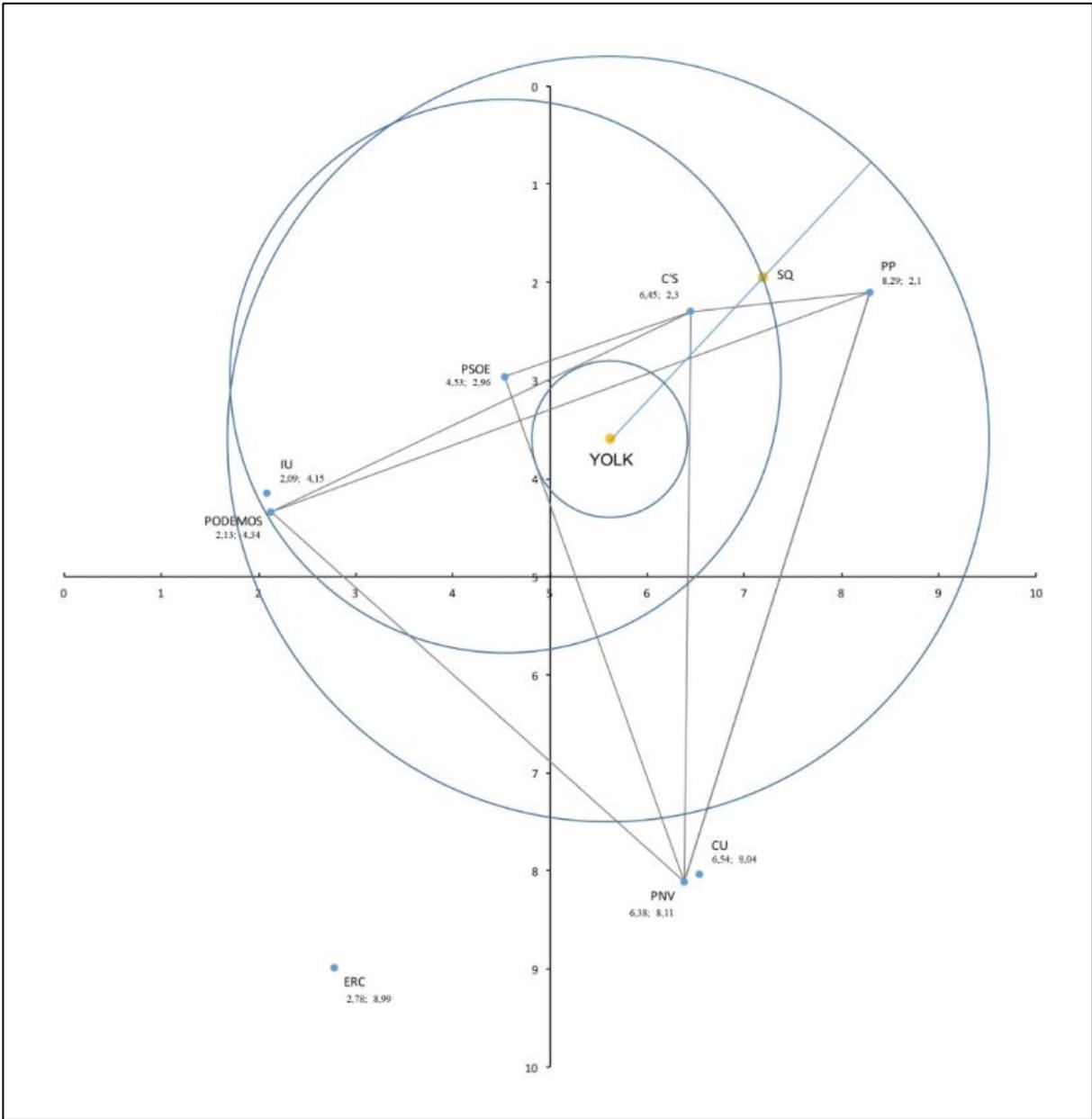
En este contexto, dada la fragmentación y la polarización de la legislatura 2016-2019, fue muy compleja la búsqueda de pactos parlamentarios regulares, continuados y de “geometría variable”: en primer lugar, existía un veto cruzado entre C’s y Podemos, lo que impedía coaliciones alternantes entre un gobierno en minoría del PSOE y ambos partidos y, por supuesto, coaliciones que incluyeran a los tres grupos; en segundo lugar, la situación derivada del procesamiento de distintos líderes independentistas catalanes, había hecho a estos más reacios a apoyar políticas, como el proyecto de presupuestos generales del Estado en 2019, sin concesiones sobre las reivindicaciones principales de estas fuerzas nacionalistas. Esta doble circunstancia impidió gobernar a un gabinete en minoría que, en una situación de menor radicalización y antagonismo entre las fuerzas políticas, hubiera permitido la gobernabilidad con un gobierno minoritario del segundo partido de la cámara haciendo pactos *ad hoc* con fuerzas a su izquierda (Podemos), a su derecha (C’s) y con el resto de formaciones políticas de carácter nacionalista o regionalista. En este contexto, era imposible el surgimiento de dos elementos típicos de la “geometría variable”: por una parte, era inviable un cambio progresivo o paulatino de los principales partidos de apoyo a medida que avanzaba la legislatura; por otro lado, el desarrollo de lo que Strom (1990: 97, 105) denomina “*bundling strategies*” (“estrategias de empaquetado”), con alianzas parlamentarias cambiantes (*shifting majorities*), alrededor de diferentes paquetes de políticas sectoriales, como pudieron hacer los gobiernos Zapatero I y II (Field, 2009 y 2016: 115).<sup>8</sup> Este tipo de acuerdos son similares, aunque menos formalizados, que los “*Forligs*” daneses (Christiansen y Damgaard, 2008: 80).<sup>9</sup>

### **Gráfico 7. Winset del Gobierno minoritario del PSOE, 2018, en un espacio bidimensional**

---

<sup>8</sup> Una dinámica que puede aparecer en los contextos de “geometría variable” es el cambio progresivo o paulatino de los principales partidos de apoyo a medida que avanza la legislatura. En el caso del gobierno Zapatero I, ERC era uno de los principales aliados del gobierno a comienzos de la legislatura 2004-2008 pero se fue diluyendo hasta casi difuminarse su alianza con el partido gubernamental al final de la misma, siendo paulatinamente sustituido por algunas de las restantes fuerzas nacionalistas, como el PNV y el BNG, que, precisamente, se habían abstenido en la investidura del presidente en 2004 (Field, 2016: 111-115).

<sup>9</sup> En Dinamarca, se denomina “*Forlig*” a un acuerdo legislativo entre el gobierno minoritario y ciertos partidos de la oposición alrededor de determinadas materias concretas. Por ejemplo, los acuerdos entre la coalición minoritaria liberal-conservadora y el Partido Popular danés para su respaldo de la posición del gobierno sobre la reforma municipal y la guerra en Irak a cambio de ciertas concesiones en materia migratoria.



Fuente: elaboración propia.

**Tabla 4. Proyectos de ley y proposiciones de ley aprobadas según tipo de gobierno**

Legislatura	Iniciativa Gobierno			Iniciativa Legislativo			Participación		Otros	Decretos leyes		
	Present	Aprob.	% Éxito	Present.	Aprob.	% Éxito	% Ejecut.	% Legisl		Pres ent.	Apro b.	% Éxito
<b>Gobiernos mayoritarios</b>												
<b>González I</b>	205	183	89,3	106	12	11,3	93,8	6,2	3	40	40	100
<b>González II</b>	125	108	86,4	141	10	7,1	91,5	8,5	3	20	20	100
<b>González III</b>	128	101	78,9	154	16	10,4	86,3	13,7	1	30	30	100
<b>Aznar II</b>	175	170	97,1	369	18	4,9	90,4	9,6	13	42	42	100
<b>Rajoy I</b>	163	160	98,2	278	9	3,2	94,7	5,3	41	76	76	100
<b>Media</b>	126,6	112,4	<b>88,8</b>	154	11,2	<b>7,3</b>	72,4	7,6	4	41,6	41,6	-
<b>Gobiernos minoritarios</b>												
<b>Suárez</b>	174	111	63,8	71	9	12,7	92,5	7,5	-	63	-	-
<b>Suárez II y C. Sotelo</b>	342	237	69,3	193	28	14,5	89,4	10,6	-	102	-	-
<b>González IV</b>	130	112	86,2	83	14	16,9	88,9	11,1	3	40	40	100
<b>Aznar I</b>	192	172	89,6	283	22	7,8	88,7	11,3	5	85	85	100
<b>Zapatero I</b>	152	139	91,4	308	21	6,8	86,9	13,1	22	52	51	100
<b>Zapatero II</b>	147	120	81,6	330	19	5,8	86,3	13,7	23	56	56	100
<b>Rajoy (funciones)</b>	-	-	-	39	0	0	0	0	-	2	2	100
<b>Rajoy II</b>	23	17	73,9	249	1	4,4	94,4	6,7	21	30	29	-
<b>Sánchez I</b>	26	1	3,8	90	0	0	100	0	4	35	10	-
<b>Media</b>	<b>148,2</b>	<b>101,1</b>	<b>69,9</b>	<b>216,7</b>	<b>13,2</b>	<b>7,6</b>	<b>81,5</b>	<b>8,2</b>	<b>8,8</b>	<b>51,6</b>	<b>37,6</b>	-

Fuente: Maurer, 2008: 55, 57, 60; Field, 2016: 133; Del Campo y García Montero, 2018; y datos actualizados por los autores.

## Conclusión

Este artículo pretendía profundizar en el análisis de un tipo específico de gobiernos minoritarios, los de carácter sustantivo, desde una perspectiva espacial, con la pretensión de estudiar, de un modo más preciso, el origen, viabilidad y formación de este tipo de gabinetes, así como las condiciones políticas necesarias para su estabilidad y efectividad. Con los instrumentos de la teoría espacial, aplicados a los procesos de formación de gobiernos y a la elaboración legislativa, hemos podido contrastar las hipótesis formuladas en relación con la importancia de la posición central de los partidos que dirigen este tipo de gobiernos de carácter minoritario. Así, de acuerdo a nuestra primera hipótesis (H1), se han mostrado las ventajas que los partidos situados en posiciones centrales tienen para sostener gobiernos minoritarios sustantivos. De acuerdo a la segunda hipótesis formulada (H2), se han expuesto las ventajas de los partidos situados centralmente en el espectro político para poder avanzar en su agenda legislativa.

Asimismo, este estudio tenía como objetivo profundizar en el análisis de los distintos subtipos de gobiernos minoritarios sustantivos, la variante más interesante de los gabinetes minoritarios. El desarrollo de la distinción entre gobiernos minoritarios de “geometría variable” y de “geometría estable” nos ha permitido incorporar, como una categoría analítica útil, el concepto de “geometría variable”, tan presente en los debates políticos y en los medios de comunicación. Esta conceptualización permite mostrar las dificultades de los partidos no centrales para estabilizar gobiernos minoritarios sustantivos, tanto desde la perspectiva de la viabilidad de los mismos, al no poder vetar la constitución de otros gabinetes alternativos, como desde el punto de vista de su débil capacidad legislativa. El análisis espacial muestra que los partidos centrales son capaces de constituir y estabilizar gobiernos minoritarios tanto formales como sustantivos y, en este caso, dar viabilidad a los gobiernos de “geometría variable”.

El análisis permite, además, avanzar en los estudios acerca de las condiciones políticas para el desarrollo de gobiernos minoritarios de “geometría variable” y explorar algunos de sus elementos característicos, como el desarrollo de las “estrategias de empaquetado” o los cambios dinámicos en las alianzas y en los partidos de apoyo de este tipo de gabinetes. Más que centrarse en los gobiernos minoritarios como una categoría única, la futura agenda de las investigaciones en este campo debería orientarse a la especificación de subtipos y las condiciones, teóricas y políticas, que los hacen posibles y viables.

## Bibliografía

- Ajenjo, N. (2015): "Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules", en B. E. Rasch, S. Martin y J. A. Cheibub (eds.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford, Oxford University Press, pp. 153-164.
- Bale, T. y T. Bergman (2006): "Captives No Longer, but Servants still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition*, 41(3), pp. 422-449.  
DOI: 10.1111/j.1477-7053.2006.00186.x.
- Bergman, T. (1993): "Formation Rules and Minority Governments", *European Journal of Political Research*, 23, pp. 55-66.  
DOI: 10.1111/j.1475-6765.1993.tb00348.x.
- Bergman, T. (1995): *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*, Umea, Suecia, Umea University.
- Calvet Crespo, J. (2003): "Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa en España", *Política y Sociedad*, 40(2), pp. 89-103.
- Cheibub, J. A.; S. Martin; y B. E. Rasch (2015): "Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies", *West European Politics*, 38(5), pp. 969-996.  
DOI: 10.1080/01402382.2015.1045289.
- Christiansen, F.J. y E. Damgaard (2008): "Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia", *The Journal of Legislative Studies*, 14(1/2), pp. 46-76.  
DOI: 10.1080/13572330801920937.
- Christiansen, F. J. y H. B. Seeberg (2014): "Minority Coalition Governance in Denmark", *Party Politics*, 20(6), pp. 940-949.  
DOI: 10.1177/1354068812462924.
- Colomer, J. M. y F. Martínez (1995): "The Paradox of Coalition Trading", *Journal of Theoretical Politics*, 7(1), pp. 41-63.  
DOI: 10.1177/0951692895007001003.
- Falcó-Gimeno, A. e I. Jurado (2011): "Minority Governments and Budget Deficits: The Role of the Opposition", *European Journal of Political Economy*, 27, pp. 554-565.
- Field, B. N. (2009): "Minority Governments and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero", *South European Society and Politics*, 14(4), pp. 417-434.  
DOI: 10.1080/13608740903503829.
- Field, B. N. (2014): "Minority Parliamentary Government and Multilevel Politics: Spain's System of Mutual Back Scratching", *Comparative Politics*, 46(3), pp. 293-312.  
DOI: 10.5129/001041514810943090.
- Field, B. N. (2016): *Why Minority Governments Work. Multilevel Territorial Politics in Spain*, Nueva York, Palgrave Macmillan.  
DOI: 10.1057/9781137559807.
- Green-Pedersen, C. (2001): "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the «Danish Miracle»", *Journal of Public Policy*, 21(1), pp. 53-70.  
DOI: 10.1017/S0143814X01001039.

- Hamann, K. y C. Mershon (2008): "Regional Governments in Spain: Exploring Theories of Government Formation", en B. N. Field y K. Hamann, eds., *Democracy and Institutional Development: Spain in Comparative Theoretical Perspective*, pp. 110-134.
- Heller, W. B. (2002): "Regional Parties and National Politics in Europe: Spain's Estado de las Autonomías, 1993 to 2000", *Comparative Political Studies*, 35(6), pp. 657-685.  
DOI: 10.1177/0010414002035006002.
- Klüver, H. y R. Zubek (2018). "Minority Governments and Legislative Reliability: Evidence from Denmark and Sweden", *Party Politics*, 24(6), pp. 719-730.  
DOI: 10.1177/1354068817695742.
- Laver, M. y K. Shepsle (1996): *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (2012): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Maurer, L. M. (2008): *El poder del Parlamento: Congreso y políticas públicas en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mershon, C. (2002): *The Costs of Coalition*, Stanford, Stanford University Press.
- Miller, N. R., B. Grofman y S. L. Feld (1989): "The Geometry of Majority Rule", *Journal of Theoretical Politics* 1(4), pp. 379-406.
- Reniu, J. M. (2001): "¿Merece la pena coaligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996," *Revista Española de Ciencia Política*, 5, pp. 111-142.
- Reniu, J. M. (2002): *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.
- Reniu, J. M. (2011): "Spain is Different: Explaining Minority Governments by Diverging Party Goals", en R. B. Andeweg, L. De Winter y P. Dumont, eds., *Puzzles of Government Formation: Coalition Theory and Deviant Cases*, Londres, Routledge, 112-128.
- Schofield, N. (1993): "Political Competition and Multiparty Coalition Governments", *European Journal of Political Research*, 23(1), pp. 1-33.  
DOI: 10.1111/j.1475-6765.1993.tb00346.x.
- Stefuriuc, I. (2013): *Government Formation in Multi-Level Settings: Party Strategy and Institutional Constraints*, Nueva York: Palgrave Mcmillan.
- Strom, K. (1984): "Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non-winning Cabinet Solutions," *Comparative Political Studies* 17(2), pp. 199-227.  
DOI: 10.1177/0010414084017002004
- Strom, K. (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (1995): "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies", en H. Döring, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus, pp. 83-111.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, N. J., Princeton University Press.
- Van Roozendaal, P. (1993): "Cabinets in the Netherlands (1918-1990): The Importance of «Dominant» and «Central» Parties", *European Journal of Political Research*, 23, pp. 35-54.

DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1993.tb00347.x>.

Vowles, J. (2010): "Making a Difference? Public Perceptions of Coalition, Single-Party and Minority Governments", *Electoral Studies*, 29(3), pp. 370-380.

DOI: 10.1016/j.electstud.2010.03.006.