

El comportamiento parlamentario de los partidos populistas: el caso español

The Parliamentary Behavior of Populist Parties: The Spanish Case

Belén Fernández-García

Palabras clave

Agenda

- Parlamento
- Partidos políticos
- Podemos
- Populismo
- Vox

Key words

Agenda

- Parliament
- Political Parties
- Podemos
- Populism
- Vox

Resumen

Esta investigación analiza el comportamiento de los partidos populistas españoles en el Congreso de los Diputados. Para ello, se han analizado el tipo de iniciativas presentadas y los patrones de votación en la cámara, así como las agendas temáticas de Unidas Podemos y Vox en las XII y XIV legislaturas. La literatura sugiere que los partidos populistas desarrollan comportamientos desafiantes y poco colaborativos en las instituciones e irrumpen con agendas parlamentarias diferenciadas y concentradas. En esta investigación argumentamos, no obstante, que estos comportamientos pueden venir matizados por factores contextuales, ideológicos y estratégicos. El análisis sugiere que los partidos populistas españoles reproducen y amplifican las divisiones ideológicas y territoriales preexistentes en la institución legislativa en vez de introducir nuevas lógicas de conflicto (p. ej., populismo-antipopulismo).

Abstract

This paper analyses the behaviour of the populist parties in the Spanish Parliament. This involved examining the type of initiatives submitted and the voting patterns in the chamber, as well as the themes in the agendas of two parties, Unidas Podemos and Vox, in the 12th and 14th parliamentary terms. The literature suggests that populist parties engage in defiant and uncooperative behaviour in institutions and proposed differentiated and concentrated parliamentary agendas. However, I argue that this behaviour can be nuanced by contextual, ideological and strategic factors. The analysis suggests that the Spanish populist parties reproduce and amplify pre-existing ideological and territorial divisions in the legislative institution, instead of introducing new logics of conflict (e.g., populism/anti-populism).

Cómo citar

Fernández-García, Belén (2024). «El comportamiento parlamentario de los partidos populistas: el caso español». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 187: 65-86. (doi: 10.5477/cis/reis.187.65-86)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Belén Fernández-García: Universidad de Granada | bfgarcia@ugr.es



INTRODUCCIÓN¹

Los avances del populismo en España forman parte de una tendencia más general en la que el populismo va ganando posiciones parlamentarias y ejecutivas por toda Europa. Aunque esta tendencia se ha traducido en una prolífica producción científica al respecto (Rooduijn, 2019), sabemos poco sobre el comportamiento de los actores populistas en las instituciones legislativas, un elemento crucial para profundizar en nuestro conocimiento sobre el fenómeno populista y su posible impacto en las democracias contemporáneas.

De acuerdo con Mudde y Rovira-Kaltwasser (2012), el populismo mantiene una relación ambivalente con la democracia y sus instituciones. En relación con los parlamentos, se argumenta que los actores populistas tienen el potencial de mejorar la función de representación de estas instituciones al articular y dar voz a intereses sociales que las élites políticas tienden a no representar. Por ejemplo, presentando iniciativas parlamentarias sobre temáticas que los partidos tradicionales prefieren ignorar (p. ej. inmigración, UE). Cuando están en la oposición, los partidos populistas también pueden contribuir a mejorar la función de control de los parlamentos, intensificando los elementos de escrutinio y desafiando la cartelización de los sistemas de partidos (Maatsch y Miklin, 2021). Sin embargo, los Gobiernos de orientación populista se han relacionado con un deterioro sustancial de las funciones parlamentarias, especialmente las de legislación y control (*idem*). Asimismo, la concepción antagonista y maniquea de la política que realiza el populismo, tratando a sus adversarios de «enemigos del pueblo», puede dificultar,

sino impedir, el compromiso y el consenso político (Mudde y Rovira-Kaltwasser, 2012). Cuando los partidos populistas obtienen suficiente representación parlamentaria, esta situación puede conducir a bloqueos institucionales y a una intensificación de la dimensión conflictiva de la política. En este sentido, el populismo puede conducir al desarrollo de nuevas divisiones políticas (p. ej. populistas-antipopulistas) que dificulten la formación de coaliciones políticas estables o a la profundización de las divisiones preexistentes (p. ej. izquierda-derecha) cuando vienen acompañadas de posiciones ideológicas radicales, polarizando de este modo el sistema (Lewandowsky *et al.*, 2022; Mudde y Rovira-Kaltwasser, 2012).

Este artículo busca, por tanto, contribuir a este campo de estudio analizando el comportamiento de los partidos populistas españoles en el Congreso de los Diputados, una institución de la máxima centralidad para el sistema democrático español. Para ello, se examinan el tipo de iniciativas presentadas, los patrones de votación y las agendas parlamentarias de los partidos populistas españoles en esta institución.

MARCO TEÓRICO

Aunque el debate sobre la naturaleza del populismo sigue abierto, existe cierto consenso en torno a la definición mínima de este fenómeno (Rooduijn, 2019). Ya sea desde una perspectiva ideológica, discursiva o comunicativa, todas las definiciones de referencia enfatizan la división maniquea que genera el populismo entre unas élites corruptas y malignas y un pueblo puro y virtuoso. Asimismo, la voluntad popular aparece como la principal fuente de legitimación política populista, situando esta en el centro de la política (Canovan, 2002). Estos aspectos quedan reflejados en una de las definiciones más influyentes del populismo como:

¹ Esta investigación forma parte del proyecto de investigación «La agenda parlamentaria del populismo en España: un análisis del comportamiento e impacto del populismo de izquierda y derecha en el Congreso de los Diputados (POPAP)» financiada por el Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga.

Una ideología delgada que considera que la sociedad está, en última instancia, separada en dos grupos homogéneos y antagónicos, «el pueblo puro» contra «la élite corrupta», y que argumenta que la política debería ser una expresión de la *volonté générale* («voluntad general») del pueblo (Mudde y Rovira-Kaltwasser, 2012: 8).

En relación con esta investigación, se espera que los elementos definitorios del populismo —antielitismo, centralidad del pueblo y soberanía popular— den forma al comportamiento de los actores populistas en las instituciones legislativas (Borghetto, 2018; Cavaliere y Froio, 2021; Lewandowsky *et al.*, 2022; Louwerse y Otjes, 2019; Otjes y Louwerse, 2015).

En primer lugar, la hostilidad del populismo hacia aquellos actores que ostentan el poder se ha relacionado con un estilo de oposición poco colaborativo y constructivo en el Parlamento. En este sentido, Louwerse y Otjes (2019) desarrollan una tipología de estilos de oposición parlamentarios a partir de la distinción que realiza Peter Mair (*idem*) entre política responsable y política representativa. Los *partidos de oposición constructivos* se centran en la formulación de políticas, dejando la actividad de escrutinio a otros partidos. Su objetivo es influir en la formulación de políticas en lugar de resaltar los fracasos del Gobierno. Los *partidos de oposición activa*, por otro lado, combinan ambos roles: monitorean y resaltan los fallos del Gobierno al mismo tiempo que proponen alternativas para solucionar los problemas sociales. Los *partidos de oposición pasiva* muestran desinterés tanto por las funciones de escrutinio como por las de formulación de políticas. Puede producirse en partidos que han estado previamente en el Gobierno y permanecen temporalmente en la oposición. Por último, los *partidos de oposición crítica* no buscan ejercer una oposición constructiva, sino mostrar los fallos y limitaciones del Gobierno a sus votantes. En democracias mayoritarias, esta suele ser la postura

predeterminada de la oposición por la limitada capacidad que tienen para influir en la toma de decisiones. Esta forma de oposición también se ha relacionado con el populismo. Se espera que los partidos populistas ejerzan una oposición basada en el escrutinio, señalando los fallos del Gobierno a sus votantes y manifestando su oposición contra políticas que consideran impopulares, de forma que puedan presentarse como una opción política diferenciada y desafiante con el poder establecido.

H.1.1. Los partidos populistas tienden a presentar más iniciativas de escrutinio político que de formulación de políticas públicas.

H.1.2. Los partidos populistas votan en contra de las propuestas presentadas por el Gobierno con más frecuencia que los partidos no populistas.

En esta investigación argumentamos, no obstante, que este comportamiento desafiante puede venir matizado por determinados elementos contextuales, estratégicos e ideológicos (véase anexo 2). Desde un punto de vista institucional, la literatura sugiere que los partidos de oposición en general, incluidos los partidos populistas, pueden mostrarse más colaborativos en democracias consensuales o en parlamentos fragmentados donde el poder se encuentra más repartido entre los diferentes actores políticos, en contraste con las democracias mayoritarias o en parlamentos con mayorías absolutas, donde el poder está firmemente en manos del Gobierno que se mantiene con el apoyo de su grupo parlamentario (Louwerse y Otjes, 2019; Mújica y Sánchez-Cuenca, 2006; Palau, Muñoz-Márquez y Chaqués-Bonafont, 2015). En este sentido, la voluntad colaborativa de los partidos populistas podría venir mediada por la capacidad que tienen para influir en la toma de decisiones, lo que dependerá del tipo de mayoría parlamentaria existente.

Asimismo, las decisiones estratégicas que adoptan los competidores políticos en respuesta al auge del populismo pueden ser determinantes. Las estrategias de exclusión de los partidos mayoritarios que buscan estigmatizar a los actores populistas pueden acentuar el carácter antagonista de estos últimos en las instituciones (Akkerman, Lange y Rooduijin, 2016) y alimentar la división entre populistas y antipopulistas (Lewandowsky *et al.*, 2022). A ello tendríamos que sumar los objetivos del propio actor populista. Si los partidos populistas aspiran a participar en el Gobierno —lo que en sistemas multipartidistas suele requerir la colaboración con otros partidos— o a influir en la toma de decisiones para lograr determinadas políticas públicas, es más probable que desarrollen comportamientos colaborativos en las instituciones para conseguir sus objetivos. Por el contrario, si el objetivo es representar a un nicho de votantes descontento con la política convencional y con posiciones radicales, es más probable que desarrollen posiciones hostiles hacia aquellos que representan el poder establecido (Akkerman, Lange y Rooduijin, 2016).

Otro elemento clave que determinará el comportamiento de los partidos populistas en las instituciones legislativas es su orientación ideológica (Otjes y Louwse, 2015). Además de determinar el contenido de sus agendas parlamentarias, se espera que la orientación ideológica de estos actores influya en el tipo de alianzas que establecen en las instituciones, interactuando con los elementos estratégicos mencionados previamente. Por un lado, el distanciamiento ideológico de los partidos populistas con respecto a la mayoría parlamentaria (p. ej., partidos populistas radicales frente a otros más ambiguos o centristas) puede verse reflejado en el comportamiento de estos, en tanto que determina sus posibilidades de influir en la toma de decisiones y, por tanto, en la voluntad colaborativa de estos acto-

res. Por otro lado, el distanciamiento ideológico entre los actores populistas será un elemento que determine la cooperación entre estos en las instituciones. Si los partidos populistas se ubican en las antípodas del espectro ideológico es más probable que se desarrollen lógicas de confrontación entre estos, sin que se produzca colaboración alguna. Esta dinámica puede reforzarse en contextos en los que los partidos mayoritarios están abiertos a colaborar con los partidos populistas ubicados en el mismo bloque ideológico. En casos como el descrito, las alianzas vendrán determinadas por la orientación ideológica de estos actores, facilitando una competición partidista en torno a las divisiones preexistentes (p. ej., izquierda-derecha). El acercamiento y colaboración de los partidos populistas, por su parte, puede producirse por la convergencia de estos en políticas concretas, como puede ser la oposición a la integración europea (Schwörer, Fernández-García y Caiani, 2023). Esta dinámica puede reforzarse en contextos donde los partidos mayoritarios cooperan en las instituciones y establecen estrategias de marginación hacia los partidos populistas. En estos casos, se podrían desarrollar lógicas más colaborativas entre los partidos populistas al compartir un «enemigo» común: unas élites políticas «antidemocráticas» que coluden e impiden que otros actores participen en la toma de decisiones. En este sentido, cabe mencionar la alianza populista que surgió en Grecia durante la gran recesión por el rechazo que compartían los partidos populistas de izquierda —Syriza— y derecha —ANEL— hacia las políticas de austeridad y hacia sus artífices —la llamada «Troika» y las élites políticas nacionales—. La cooperación de los partidos mayoritarios en el Gobierno y los ataques que dirigían contra los partidos antiausteridad, calificándolos de «populistas», también profundizaron esta división en el espacio político griego, reconfigurando la competición partidista

en torno a la división populismo-antipopulismo en detrimento de la división tradicional izquierda-derecha (Fernández-García y Valencia-Sáiz, 2023). En el caso italiano, la cooperación entre el Movimiento 5 Estrellas (M5S) y la Lega en 2018-2019 también fue posible por la convergencia de ambos actores en posiciones contrarias a la UE, así como por la ambigüedad ideológica del M5S, factor que reducía la distancia ideológica con respecto a la Lega (*idem*).

Puesto que el diseño de esta investigación no es comparado, no podemos corroborar estas hipótesis en diferentes casos, pero nos sirven para contextualizar el caso español e interpretar las posibles diferencias entre Vox y UP. Podemos contrastar, no obstante, el papel que juega la ideología. En este sentido, aunque la orientación populista de estos actores esté relacionada con un comportamiento desafiante en el Parlamento, argumentamos que el posicionamiento ideológico de estos actores determinará en buena medida sus alianzas en las instituciones. Así, cabe esperar que el grado de oposición a las iniciativas parlamentarias presentadas por otros actores aumente a medida que lo hace la distancia ideológica con el autor de aquellas; y que el grado de acuerdo en los votos emitidos en el Congreso sea mayor con aquellos grupos parlamentarios más próximos ideológicamente.

H.2. La orientación ideológica de los partidos populistas influye en sus alianzas en el Parlamento: a mayor distanciamiento ideológico, mayor oposición y desacuerdo en las votaciones con respecto otros actores en el Parlamento.

Por último, los partidos populistas afirman ser los únicos y verdaderos representantes de los intereses del pueblo frente a unas élites políticas que no responden a las preocupaciones de «la gente corriente». En este sentido, se argumenta que los partidos populistas enfatizan y problematizan

«temas nicho» que las élites políticas tienden a ignorar (Lewandowsky *et al.*, 2022). Esta caracterización de los partidos populistas como «partidos nicho» es más evidente en el caso de los partidos populistas de derecha, los cuales enfatizan temas no económicos como son la inmigración y el multiculturalismo (Meguid, 2005), si bien la izquierda populista también puede enfatizar temáticas no abordadas por la corriente principal (p. ej., corrupción).

Esta concepción de los actores populistas como «partidos nicho» puede reflejarse en su comportamiento en las instituciones legislativas de varias formas. Por un lado, los partidos populistas pueden presentar agendas políticas diferenciadas de las de los partidos mayoritarios. Cabe esperar, en este sentido, que los partidos populistas enfatizen temas diferentes a los presentados por los partidos mayoritarios y que estas diferencias sean mayores a las que se producen entre los propios partidos mayoritarios de diferente signo ideológico, de forma que estas puedan explicarse no solo por las diferencias ideológicas izquierda-derecha, sino también por el componente populista de estos actores. Por otro lado, los partidos populistas pueden comportarse como «partidos nicho» presentando agendas parlamentarias concentradas en un conjunto restringido de temas que consideran «ignorados» por la corriente principal. De este modo, y a diferencia de los partidos mayoritarios, que tienen que abarcar una amplia gama de temas relacionados con las responsabilidades de gobierno (p. ej., asuntos económicos, política exterior, defensa, salud, etc.), se espera que los partidos populistas se especialicen en una selección reducida de temas en los que tienen ventaja, de forma que presenten un perfil diferenciado y desafiante con la corriente política principal. No obstante, y como señalan Cavalieri y Froio (2021), este comportamiento puede venir matizado por la experiencia o vocación de gobierno de los partidos populistas.

H.3.1. Los partidos populistas presentan agendas parlamentarias diferenciadas de las de los partidos mayoritarios no populistas, siendo estas diferencias mayores que las presentadas entre las agendas de los partidos mayoritarios de diferente signo ideológico.

H.3.2. Los partidos populistas presentan agendas parlamentarias más concentradas que los partidos mayoritarios no populistas.

En cuanto al contenido de dichas agendas, además de los temas relacionados con su orientación ideológica de izquierda (p. ej., derechos sociales) y derecha (p. ej., inmigración), los actores populistas mantienen una concepción antielitista y popular de la democracia que enfatiza la falta de representatividad de los sistemas democráticos, la exclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, la corrupción política y la profesionalización de la clase política (Canovan, 2002). Esta visión de la democracia también debería reflejarse en la agenda parlamentaria de estos actores, de modo que destaquen asuntos relacionados con el ejercicio del poder político (Borghetto, 2018), tanto por las élites políticas (para limitarlo) como por el pueblo (para potenciarlo).

H.3.3. Los partidos populistas enfatizan temas relacionados con los asuntos gubernamentales y la participación del pueblo en la política con más frecuencia que los partidos mayoritarios no populistas.

EL CASO ESPAÑOL

Como muestra Mújica y Sánchez-Cuenca (2006), a pesar del sesgo mayoritario del sistema político español, las relaciones entre los grupos parlamentarios habían estado caracterizadas por niveles considerables de consenso y cooperación parlamentaria. Esta tendencia, sin embargo, se revierte a partir del

siglo XXI, sobre todo, durante la gran recesión, dando paso a una relación más adversarial entre Gobierno y oposición (Palau, Muñoz-Márquez y Chaqués-Bonafont, 2015). Factores como las mayorías absolutas, la baja popularidad de los Gobiernos y la discusión de iniciativas cargadas ideológicamente (p. ej., derechos básicos) favorecen una mayor confrontación parlamentaria (*idem*).

El auge del populismo en España es otro fenómeno que, de acuerdo con la literatura, podría intensificar el conflicto parlamentario, al incluir nuevas fuerzas parlamentarias que mantienen una concepción antagonista de la política. En España, la irrupción del populismo se inició en 2014 con la fundación de Podemos (ahora, Unidas Podemos, UP). Esta formación emergió durante la gran recesión con un discurso populista que contraponía los intereses de la mayoría social frente a los de la «casta política». El partido obtuvo sus mejores resultados en las elecciones generales de 2015 y 2016, obteniendo hasta 71 escaños en el Congreso. Desde entonces, ha experimentado una tendencia electoral decreciente (12,8 % de los votos y 35 escaños en 2019), compensada, no obstante, con la participación en el Gobierno de coalición liderado por el PSOE entre 2020 y 2023. En las elecciones generales de 2023, el partido quedó diluido en la candidatura de Sumar, contando solo con cinco diputados procedentes de UP. Aunque el discurso populista de UP se dirigía inicialmente contra una «casta política» desdibujada en términos ideológicos, la alianza electoral con Izquierda Unida y la colaboración institucional con el PSOE se vieron reflejadas en su discurso populista, dirigido ahora contra un enemigo que se define en términos ideológicos (p. ej., «la casta» da paso a «las derechas» o al «eje reaccionario» en las elecciones de 2019) (Fernández-García y Valencia-Sáiz, 2022). Este cambio discursivo ha venido marcado también por el auge electoral del partido de derecha radical, Vox, el cual ha profundizado la polarización ideológica del sistema de partidos español.

El partido liderado por Santiago Abascal irrumpe electoralmente en las elecciones andaluzas de 2018 en un contexto marcado por la crisis territorial y el declive electoral del PP. De acuerdo con Olivas-Osuna, Arias Maldonado y Barrio (2022), el populismo de Vox ha ido de menos a más: si inicialmente surgió con un discurso centrado en la unidad nacional, este ha ido ampliando su repertorio populista atacando a las «élites globalistas», «los chiringuitos feministas» y «la casta política y sindical». En las elecciones generales de noviembre de 2019, el partido de derecha radical obtuvo el 15,2 % de los votos y 52 escaños en el Congreso, ganando poder institucional a nivel subestatal tras las elecciones autonómicas y municipales de 2023. En las últimas elecciones generales de 2023, sin embargo, el partido ha experimentado un ligero declive electoral (12,4 %).

El ascenso de estas fuerzas políticas, junto con Ciudadanos, ha venido acompañado por un aumento considerable de la fragmentación e inestabilidad parlamentaria en España. Esta nueva situación institucional ha forzado a los partidos tradicionales (PSOE y PP) a colaborar intensamente con otros grupos parlamentarios para formar gobierno y sacar adelante sus iniciativas parlamentarias. De las alianzas parlamentarias posibles, tanto a nivel nacional como autonómico, los partidos tradicionales de gobierno, fuertemente distanciados en términos ideológicos, han optado por colaborar en las instituciones legislativas y ejecutivas con UP y Vox.

En cuanto a los objetivos de los partidos populistas españoles, UP había mostrado de forma clara su pretensión de participar en el Ejecutivo nacional, especialmente tras la moción de censura de Pedro Sánchez en 2018, lo cual se hizo efectivo en enero de 2020. En el caso de Vox, también ha dejado clara su intención de participar en aquellos Gobiernos donde su voto sea determinante para formar una mayoría alternativa a la izquierda, una realidad que ya se ha hecho efectiva a nivel subestatal. Por tanto, podemos afirmar que los partidos popu-

listas españoles han mostrado de forma clara su vocación de gobierno, teniendo que trabajar su potencial como socios de coalición, lo que de acuerdo con la literatura (Akkerman, Lange y Rooduijn, 2016) podría verse reflejado en su comportamiento en las instituciones. Como particularidad del caso español, cabe destacar que el sistema político descentralizado ofrece la oportunidad a los partidos populistas de explotar su potencial como socios de coalición en aquellos niveles territoriales donde las mayorías parlamentarias les permiten influir en la toma de decisiones al tiempo que mantienen un perfil desafiante en aquellos otros donde las mayorías son desfavorables.

Por último, el fuerte distanciamiento ideológico entre Vox y UP (una distancia de 7,8 puntos en la escala ideológica izquierda-derecha)² y la ausencia de posiciones convergentes en políticas concretas dificulta su cooperación en las instituciones. El único elemento en común de estos partidos es su orientación populista, especialmente, la retórica *anti-establishment* que mantienen en relación con el sistema político (Fernández-García y Valencia-Sáiz, 2023), lo cual podría verse reflejado en sus iniciativas sobre asuntos gubernamentales (p. ej., corrupción).

METODOLOGÍA

Esta investigación analiza el comportamiento de los partidos populistas españoles que compiten a nivel nacional y tienen grupo parlamentario propio en el Congreso de los Diputados: Vox y UP. Ambos partidos son clasificados como populistas según *The Populist*³, así como por diferentes estudios que abordan los aspectos discursivos, estilísticos e ideológicos de estos partidos (p. ej., Fernández-García y Valencia-Sáiz, 2022, 2023; Olivas-Osuna, Arias-Maldonado y Barrio, 2022). La comparación de un partido populista de iz-

² Encuesta de Expertos Chapel Hill 2019.

³ <https://popu-list.org/>

quierda y uno de derecha permitirá controlar la orientación ideológica de estos actores. Asimismo, la participación de UP en la coalición de Gobierno durante la XIV legislatura permitirá observar las posibles diferencias en el comportamiento de los partidos populistas cuando están en el Gobierno (XIV legislatura)⁴ o en la oposición (XII legislatura).

En cuanto al análisis, desarrollamos dos índices para contrastar la hipótesis 1.1. En primer lugar, el *índice de escrutinio político* se basa en el número de preguntas orales en el Pleno⁵, las interpelaciones y las solicitudes de comparecencia presentadas por los grupos parlamentarios. Tanto las preguntas como las interpelaciones implican una solicitud de aclaración o información dirigida al Gobierno. A través de la solicitud de comparecencia se requiere al Gobierno, autoridades o funcionarios públicos que comparezcan ante la Cámara para brindar información detallada sobre un tema. En segundo lugar, el *índice de formulación de políticas* se basa en el número de proposiciones de ley y proposiciones no de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Mediante las proposiciones de ley, el Congreso ejerce su facultad legislativa a iniciativa de los grupos o diputados. Las proposiciones no de ley son, por su parte, actos no legislativos que permiten expresar la voluntad de la cámara sobre un problema determinado y brindar orientación política al Gobierno. Aunque no tienen efecto legal, las consideramos iniciativas de formulación puesto que buscan influir en la agenda del Gobierno, señalando decisiones que deberían adoptarse.

Para comparar los tipos de iniciativas presentadas por los diferentes grupos parlamen-

tarios, se ha ponderado en primer lugar el número de iniciativas presentadas en relación con el tamaño de los grupos en la Cámara (escaños). En segundo lugar, dado que el rango del número de iniciativas presentadas varía mucho entre los distintos tipos de iniciativas, se ha realizado una normalización del número de iniciativas presentadas siguiendo el método Min-Max⁶, de forma que oscilan desde 0 (menor número de iniciativas presentadas) a 1 (el número máximo). Así, el *índice de escrutinio* se calcula por la media de los valores normalizados de las preguntas orales, interpelaciones y solicitudes de comparecencia presentadas por cada grupo, siguiendo el mismo cálculo el *índice de formulación*.

En cuanto a las hipótesis 1.2 y 2, analizamos los votos emitidos por los grupos parlamentarios a los proyectos de ley y reales decretos leyes del Gobierno, así como a las proposiciones de ley y proposiciones no de ley presentadas por los grupos parlamentarios, el Senado y las Comunidades Autónomas. En total, codificamos la votación de 224 iniciativas legislativas en la XII legislatura y 294 en la XIV. Para analizar la distancia ideológica entre los grupos parlamentarios se ha utilizado la Encuesta de Expertos Chapel Hill, seleccionando los dos ejes que articulan el sistema de partidos español: la orientación ideológica de izquierda-derecha y la posición en materia territorial (a favor/en contra de la descentralización territorial del Estado).

Para contrastar las hipótesis 3.1-3.3, codificamos la temática de las proposiciones de ley y las proposiciones no de ley presentadas por los grupos parlamentarios siguiendo el esquema de codificación del equipo español del proyecto *Agendas Comparadas* (Chaqués-Bonafont, Baumgartner y Palau, 2015). Este esquema de codificación⁷ contiene un total de 21 macrotemas, así como

⁴ La recogida de datos de la XIV legislatura se realizó hasta el 30/09/2022. Esto incluye 33 meses de legislatura, la misma duración que la XII. Se excluyen la XI y XIII legislaturas porque el fracaso de las investiduras no permitió desarrollar estas con normalidad.

⁵ Las preguntas orales en el Pleno tienen mayor visibilidad e impacto político que las preguntas escritas. Estas últimas también van firmadas por varios diputados, lo que dificulta su contabilización por grupo.

⁶ Valor normalizado = (valor - valor mínimo) / (valor máximo - valor mínimo).

⁷ <https://q-dem.com/wp-content/uploads/2018/05/Codebook-ingle%CC%81s-1.pdf>

una extensa lista de subtemas (230). En total, se han codificado 1192 proposiciones de ley y proposiciones no de ley presentadas en la XII legislatura y 1154 de la XIV. Para contrastar la hipótesis 3.1, además de comparar el grado de atención a los principales temas abordados por los grupos, hemos analizado el grado de convergencia de las agendas parlamentarias aplicando la fórmula desarrollada por Sigelman y Buell (2004: 653):

$$\frac{100 - \left(\sum_{i=1}^n |G1_{xi} - G2_{xi}| \right)}{2}$$

donde $G1_{xi}$ y $G2_{xi}$ son los porcentajes de atención que dos grupos dedican a un tema en particular. Un valor de convergencia de 30, por ejemplo, indicaría una superposición temática del 30 % entre las dos agendas analizadas.

Para contrastar la hipótesis 3.2. analizamos la concentración de las agendas temáticas en el Parlamento a través de la fórmula normalizada de entropía de la información H de Shannon, un indicador que se ha utilizado en ciencias políticas y comunicación para comparar agendas temáticas (Boydstun,

Bevan y Herschel, 2014; Cavalieri y Froio, 2021). La fórmula se calcula multiplicando la proporción de atención que recibe cada asunto [$p(x_i)$] por el logaritmo natural de esa proporción [$\ln(x_i)$], tomando luego la suma negativa de esos productos (Boydstun, Bevan y Herschel, 2014: 182). La fórmula normalizada divide el cálculo de la H de Shannon por su valor máximo, el logaritmo natural del número máximo de problemas posibles ($N = 230$ subtemas). El resultado varía de 0, indicando concentración total (un solo tema domina toda la agenda) a 1, indicando máxima dispersión posible (todos los temas reciben el mismo nivel de atención).

$$\text{Shannon's } H^* = \frac{-\sum_{i=1}^n (p(x_i)) * \ln p(x_i)}{\ln(N)}$$

Por último, para contrastar la hipótesis 3.3 comparamos el número de iniciativas presentadas por los partidos populistas en materia de participación política (subcategoría «Derecho de voto, participación y representación política») y en la categoría de «Asuntos gubernamentales», las cuales incluyen las iniciativas sobre corrupción, transparencia, regulación de las actividades políticas, etc.

TABLA 1. *Diseño metodológico para el contraste de hipótesis*

Hipótesis	Diseño metodológico
H.1. Estilo de oposición	Tipo de iniciativas presentadas y grado de apoyo a las iniciativas del Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> – H1.1. Índice de escrutinio político y de formulación de políticas. – H1.2. Votos emitidos por los grupos parlamentarios hacia los proyectos de ley y reales decretos del Gobierno.
H.2. Influencia de la orientación ideológica en las alianzas en el Congreso	Votos emitidos por los grupos parlamentarios hacia las proposiciones de ley y proposiciones no de ley presentadas por los grupos parlamentarios, Senado y CC.AA.: <ul style="list-style-type: none"> – Grado de apoyo en función de la distancia ideológica con respecto al autor de las iniciativas (grupos). – Grado de (des)acuerdo en las votaciones entre grupos parlamentarios en función de la distancia ideológica.
H.3. Agenda parlamentaria	Temáticas de las proposiciones de ley y proposiciones no de ley presentadas por los grupos parlamentarios: <ul style="list-style-type: none"> – H.3.1. Grado de convergencia de las agendas parlamentarias. – H.3.2. Grado de concentración de las agendas parlamentarias. – H.3.3. Grado de atención a las categorías de asuntos gubernamentales, participación y representación política.

Fuente: Elaboración propia.

RESULTADOS

Tipos de iniciativas y patrones de votación

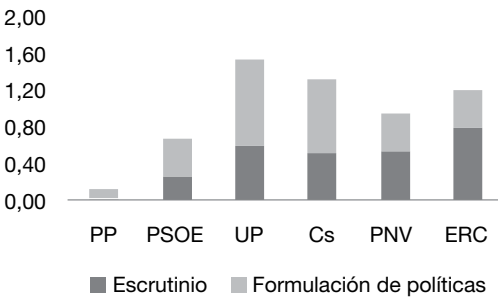
Como se puede observar en la figura 1a, UP fue el grupo más activo en la presentación de iniciativas en relación con su tamaño en el Congreso en la XII legislatura, seguido por Ciudadanos, Esquerra Republicana (ERC) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV). Sin embargo, en contra de lo esperado por la H1.1, no podemos afirmar que UP ejerciera entonces un estilo de oposición crítico: al igual que Ciudadanos, presentó más iniciativas de formulación de políticas que de escrutinio, acercándose más a un estilo de oposición activo que crítico. El grupo más cercano a un perfil de oposición crítica en dicha legislatura fue ERC mientras que en el PNV ambas dimensiones estuvieron equilibradas. En cuanto al PP y PSOE, estos se alternaron en el Gobierno durante la XII legislatura, lo que se refleja en su comportamiento en el Congreso: son los grupos que presentaron un

menor número de iniciativas en relación con su tamaño en la cámara (las iniciativas de estos grupos se canalizaron a través de las iniciativas gubernamentales).

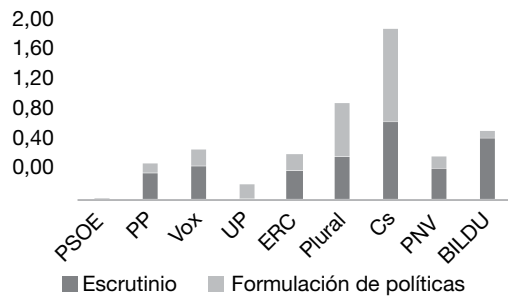
Con respecto a la XIV legislatura, la figura 1b muestra cómo la participación de UP en el Gobierno ha cambiado sustancialmente su comportamiento en la Cámara en relación con el número y tipo de iniciativas presentadas: ha pasado a ser, después del PSOE, el grupo menos activo en el Congreso. Ciudadanos mantiene un estilo de oposición activo en la XIV, similar al del Grupo Plural (Más País, Compromís, PdCat y Junts), aunque más intenso. Bildu es el grupo que mejor encajaría con el estilo de oposición crítica en relación con el tipo de iniciativas presentadas —casi en su totalidad de escrutinio—, seguido por Vox, ERC, PP y PNV, aunque estos últimos con una actividad menos intensa. En el caso de Vox se corrobora la H.1.1, si bien observamos que no es un estilo de oposición exclusivo de los actores populistas.

FIGURA 1. *Iniciativas de escrutinio y formulación de políticas públicas presentadas por los grupos parlamentarios en las XII y XIV legislaturas*

a. XII Legislatura



b. XIV Legislatura



Fuente: Elaboración propia.

Si observamos el grado de apoyo a las iniciativas presentadas por el Gobierno en el Congreso, el tipo de oposición ejercido por los grupos adquiere importantes matices. UP fue el grupo que mayor oposición presentó a las iniciativas del Gobierno del

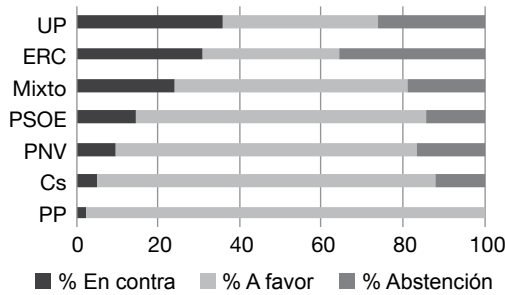
PP, seguido por ERC, apoyando de este modo la hipótesis 1.2 (véase figura 2a). Sin embargo, el cambio de Gobierno en la XII legislatura cambió de forma sustancial el tipo de oposición ejercido por UP (véase figura 2b): tras el PNV y el Grupo

Mixto, UP pasó a ser el grupo que mayor apoyo ofreció a las medidas presen-

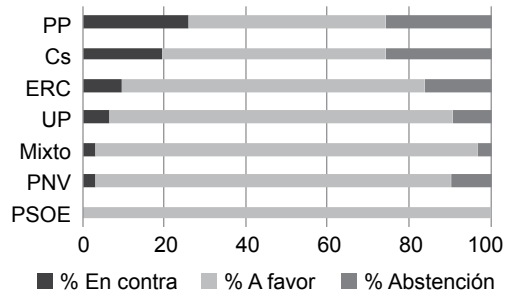
tadas por el Gobierno socialista, seguido por ERC.

FIGURA 2. *Votos en el Congreso a las iniciativas parlamentarias presentadas por el Gobierno en la XII legislatura*

a. PP en el Gobierno (N=42)



b. PSOE en el Gobierno (N=31)

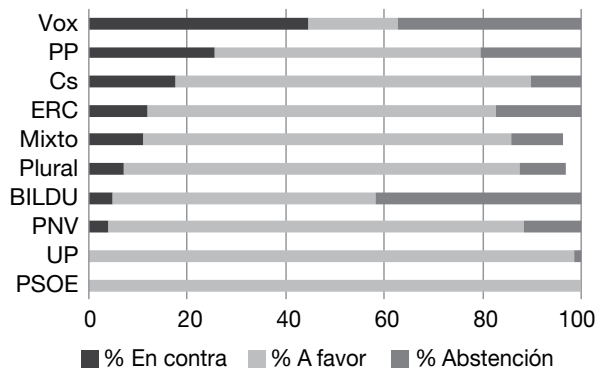


Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la XIV legislatura (véase figura 3), Vox es el grupo que mayor oposición presentó a las iniciativas del Gobierno del PSOE y UP, apoyando de este modo la hipótesis 1.2. La oposición de Vox a las iniciativas del Gobierno de coalición (44,4 % en contra) fue mayor que la mostrada por UP hacia las iniciativas presentadas por el Gobierno del PP (35,7 %). Este hallazgo, junto con el tipo de iniciativas presentadas, per-

miten concluir que el estilo de oposición de Vox en la XIV legislatura ha sido más crítico que el ejercido por UP en la XII, el cual mostró un perfil más bien activo y colaborativo, especialmente cuando cambió el Gobierno. El comportamiento de ERC y Bildu comparado con el de PNV, más colaborativo que los dos primeros, también apoya las hipótesis, en tanto que estas formaciones muestran discursos más populistas que el PNV.

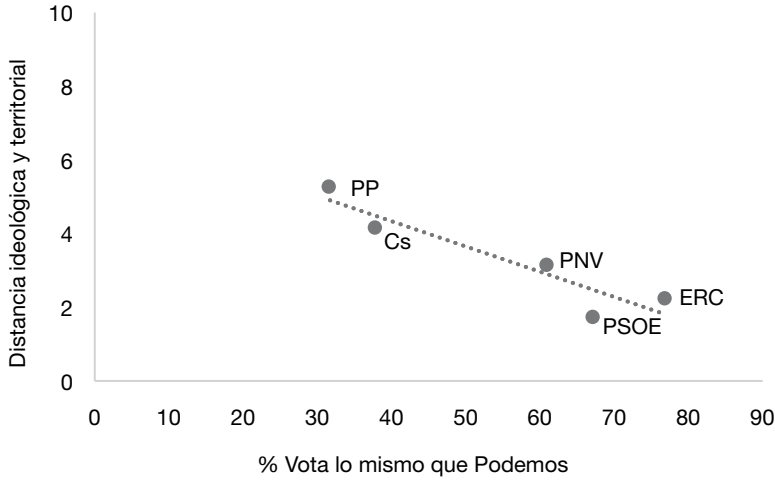
FIGURA 3. *Votos en el Congreso a las iniciativas parlamentarias presentadas por el Gobierno en la XIV legislatura (Gobierno de coalición del PSOE y UP). N (126)*



Nota: Los espacios en blanco de los grupos Mixto y Plural se deben al empate en la dirección del voto entre los miembros de dichos grupos en las votaciones.

Fuente: Elaboración propia.

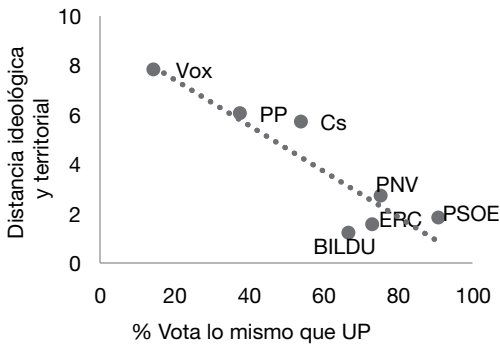
FIGURA 4. Porcentaje de votos en la misma dirección que Unidas Podemos en la XII legislatura (N=224)



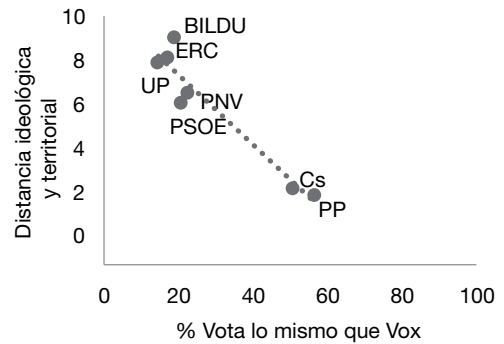
Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 5. Porcentaje de votos en la misma dirección que Unidas Podemos y Vox en la XIV legislatura (N=294)

a. Unidas Podemos



b. Vox



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la hipótesis 2, las figuras 4 y 5 muestran que el grado de acuerdo en las votaciones de los partidos populistas con el resto de grupos parlamentarios está correlacionado de forma negativa con la distancia ideológica y territorial⁸ que mantiene con

aquellos: a mayor distancia ideológica menor grado de acuerdo en las votaciones y viceversa. En el caso de UP, la orientación ideológica de izquierda aumenta el grado de acuerdo en las votaciones con los partidos que mantienen posiciones cercanas, como PSOE, ERC y Bildu⁹. Las posiciones a favor

⁸ Para calcular dicha distancia, se calculó el promedio de las diferencias entre las posiciones en la escala ideológica izquierda-derecha y en materia territorial de Podemos y Vox con las posiciones que ocupan el resto de partidos (por parejas de partidos).

⁹ El Grupo Plural no se incluye en el gráfico porque incluye diferentes partidos, algunos de los cuales no están incluidos en la Encuesta de Expertos Chapel Hill. Sin embargo, el grado de acuerdo con este grupo sigue

de la descentralización de Podemos también lo acercan al PNV a pesar de la orientación ideológica de centroderecha de este último. En cuanto a Vox, encontramos que el grado de acuerdo con el resto de grupos es menor que el mostrado por UP, no solo con los grupos más distantes ideológicamente, sino también con los más cercanos (PP y Ciudadanos). En este sentido, el porcentaje medio de acuerdo de Vox con el resto de grupos es del 29,7 %, muy por debajo del 60,1 % de Podemos en la XIV legislatura y del 56,6 % en la XII, lo cual tiene que ver con el mayor distanciamiento ideológico y territorial de Vox con respecto a la mayoría parlamentaria¹⁰. Por lo tanto, los patrones de votación de los partidos populistas españoles en el Congreso están intensamente relacionados con la orientación ideológica y territorial de estos partidos. Aunque la muestra es pequeña (5 pares de partidos en la XII legislatura y 7 en la XIV), los índices de correlación lineal de Pearson muestran una correlación negativa casi perfecta entre el grado de acuerdo en las votaciones y la distancia ideológico-territorial (entre $-0,9$ y $-0,96$, siendo estadísticamente significativos). Por el contrario, el compartir perfiles *anti-establishment* no garantiza ningún tipo de colaboración en el Congreso, más bien lo contrario. Los índices de correlación entre las distancias en la escala de antielitismo y el acuerdo en las votaciones con otros grupos parlamentarios muestran una relación positiva (0,6 en el caso de Vox y 0,4 en el de UP).

La influencia que ejerce la orientación ideológica izquierda-derecha y territorial en

el mismo patrón: el porcentaje de acuerdo es muy alto con Podemos (76,2 %) y muy bajo con Vox (19,4 %).

¹⁰ En la XIV legislatura había más grupos que se ubicaban en la izquierda o a favor de la descentralización del Estado (PSOE, UP, ERC, PNV y Plural) que en la derecha y a favor de la centralización del Estado (PP, Cs y Vox). Si ponderamos las posiciones ideológicas por el peso que tenían en el Congreso, la distancia ideológica media de Vox con respecto al resto de grupos se reduce, pero sigue siendo mayor que la presentada por UP.

las votaciones de UP y Vox también se refleja en la oposición ejercida hacia las iniciativas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios. En este sentido, UP ha obstaculizado principalmente las iniciativas presentadas por grupos de derechas y centralistas, mientras que Vox lo hace a las iniciativas presentadas por grupos *anti-establishment*, de izquierdas, federalistas o nacionalistas periféricos (anexo 1). Las diferencias entre las votaciones de UP en las legislaturas XII y XIV sugieren también un aumento de la polarización ideológica y territorial en el Congreso: en la XII legislatura, UP se mostró más receptivo a las iniciativas de actores centralistas y de derecha (apoyó alrededor del 30 % de las iniciativas presentadas por Ciudadanos y PP) que en la XIV, en la cual no apoyó ninguna de las propuestas de estos actores.

Agenda parlamentaria

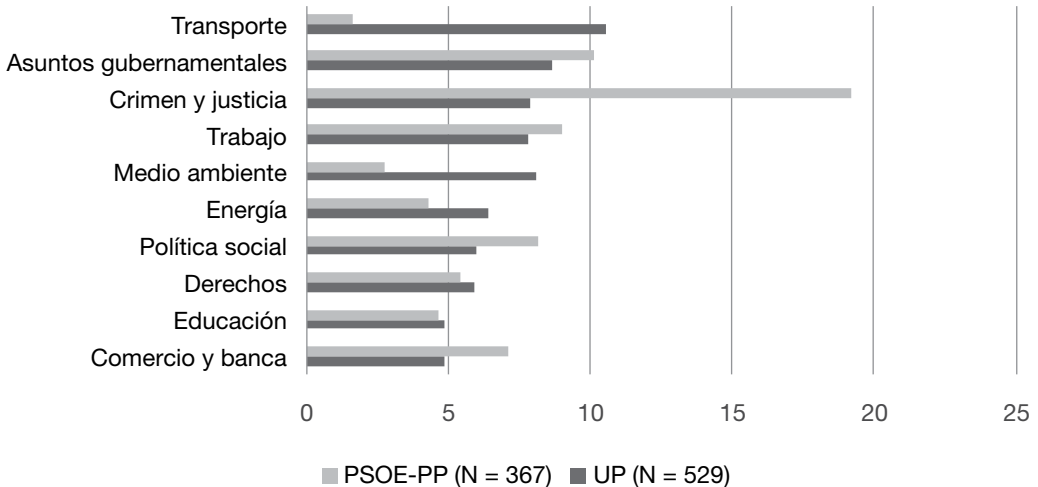
Para evaluar si los partidos populistas ingresaron al Congreso con una agenda diferenciada de la de los partidos mayoritarios, seleccionamos los diez temas más presentes en las proposiciones de ley y no de ley de los partidos populistas y comparamos el grado de atención a dichos temas entre los partidos populistas y los partidos mayoritarios. Como se puede observar, UP prestó más atención a los temas relacionados con transporte, asuntos gubernamentales, crimen y justicia, trabajo, medio ambiente, energía, política social, derechos, educación, comercio y banca en la XII legislatura (véase figura 6). Si se compara con la atención prestada a esos temas por el PP y el PSOE (en el gráfico mostramos el porcentaje medio de atención de ambos partidos a cada tema), observamos que la agenda de UP destaca en transporte, medio ambiente y energía. En este sentido, UP trató de diferenciarse en el Congreso con una agenda verde, haciendo hincapié en la transición energética, la inversión en transporte

público, el fin de la energía nuclear, la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático. Las diferencias con las agendas del PSOE y del PP son estadísticamente significativas (p -valor $< 0,001$; test Chi-Cuadrado).

Los valores de convergencia temática indican, no obstante, una convergencia media entre la agenda de UP y las agendas temáticas de los partidos mayoritarios, especialmente con el PSOE (55,2) (donde 0 significa divergencia total y 100 significa superposición total de agendas). La convergencia con la agenda del PP es más baja (48,3), siendo esta inferior a la convergencia que se produce entre las agendas del PP y PSOE (49,2). Esto sugiere que las diferencias entre las agendas temáticas de estos partidos

se deben sobre todo a las diferencias ideológicas que mantienen, sin que la orientación populista introduzca un elemento realmente diferenciador. Por tanto, el análisis no permite confirmar plenamente la hipótesis 3.1 en el caso de UP. Un análisis más detenido de las propuestas indica que UP tampoco ha introducido temáticas realmente novedosas en el Congreso: aquellos temas que el partido aborda con frecuencia (además de los asuntos económicos y sociales) como, por ejemplo, los derechos LGTBI, la monarquía, la memoria histórica y la independencia de los medios de comunicación públicos, ya estaban presentes en las agendas de los partidos de izquierda o nacionalistas en el Congreso. Solo destaca la propuesta de eliminación de las «puertas giratorias».

FIGURA 6. Agenda política de Unidas Podemos en el Congreso de los Diputados en la XII legislatura (% de atención de los 10 temas más abordados por UP sobre el total de iniciativas legislativas presentadas)



Fuente: Elaboración propia.

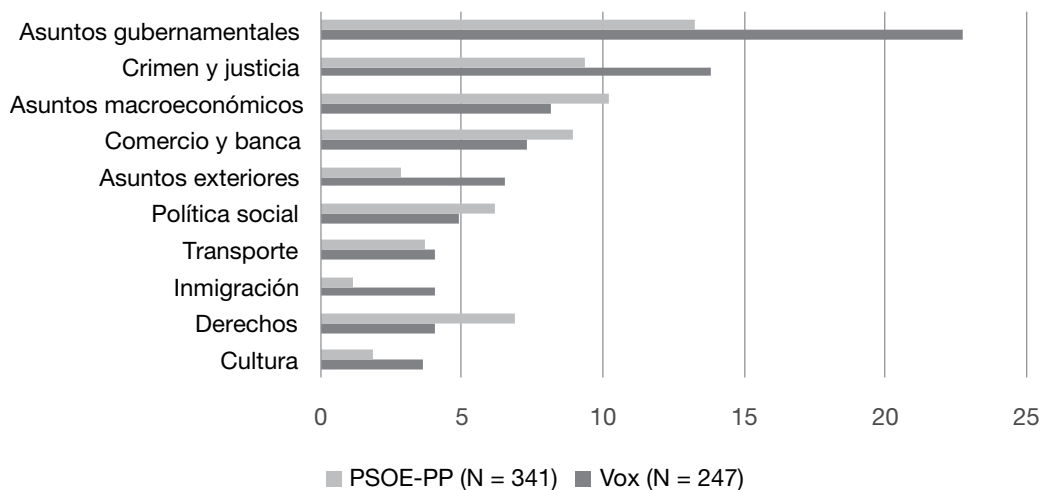
Los principales temas abordados por Vox (véase figura 7) fueron asuntos gubernamentales, crimen y justicia, asuntos macroeconómicos, comercio y banca, asuntos exteriores, política social, transporte, inmigración, derechos y cultura. Frente al PP y PSOE, la agenda parlamentaria de Vox des-

taca en asuntos gubernamentales, crimen y justicia, política exterior, inmigración y cultura. Estas diferencias son estadísticamente significativas (p -valor $< 0,01$; test Chi-Cuadrado). Entre los temas más importantes de la agenda de Vox encontramos la defensa de la unidad nacional, los símbolos y la len-

gua española frente a los nacionalismos periféricos, el endurecimiento del código penal, temas relacionados con la banda terrorista ETA, medidas para restringir la inmigración, la reducción y profesionalización del sector público, así como la oposición a la ley de violencia de género. En cuanto a la convergencia temática de las agendas, Vox obtiene valores medio-altos de convergencia con la agenda del PP (59,6) y baja con la del PSOE (32). La convergencia con el PSOE es inferior a la que se produce entre las agendas del PP y PSOE (35,6). De nuevo, observamos que el populismo no introduce un elemento más diferenciador del que introduce ya la ideología izquierda-derecha, de forma que tampoco podemos corroborar plenamente la hipótesis 3.1 en el caso de Vox.

En este sentido, el análisis sugiere que, más que competir enfatizando «temas novedosos» o ignorados por las élites, la estrategia de diferenciación de Vox pasa por adoptar posiciones desafiantes o extremas en temas ya presentes en el debate político. Así, por ejemplo, Vox busca romper el consenso político en materia de violencia de género, introduciendo como alternativa el concepto de «violencia intrafamiliar», siendo el único grupo parlamentario que niega el componente de género de esta problemática. El partido también destaca por su «mano dura» contra el crimen, la inmigración y los movimientos nacionalistas, pero no es el único partido que plantea propuestas en estas materias.

FIGURA 7. Agenda política de Vox en el Congreso de los Diputados en la XIV legislatura (% de atención de los 10 temas más abordados por Vox sobre el total de iniciativas legislativas presentadas)



Fuente: Elaboración propia.

En contra de lo esperado por la hipótesis 3.2, el análisis de la concentración de agendas indica que estos actores presentan agendas parlamentarias diversificadas. En la XII legislatura, la agenda de UP fue la que mayor dispersión temática presentó (0,81), ligeramente superior a la presentada por el

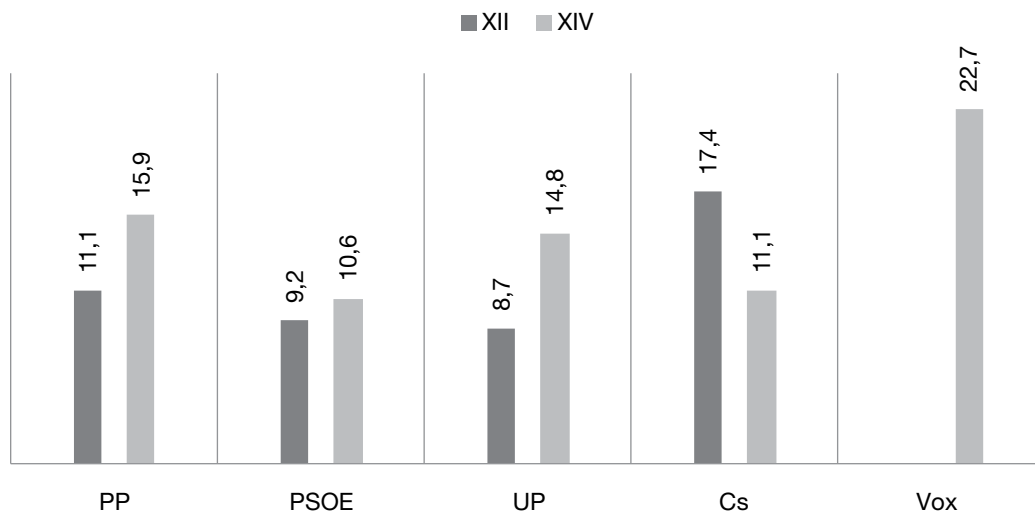
PP (0,76) y PSOE (0,75). Vox presenta un nivel de dispersión temática similar (0,76) al del PP y PSOE (0,75 y 0,74) en la XIV, mientras que en el caso de UP este nivel decrece substancialmente (0,57) por la reducción drástica del número de iniciativas presentadas (27) en dicha legislatura, lo que afecta al

índice. Si se calcula con los 21 macrotemas, el grado de diversificación de la agenda temática de UP se mantiene en niveles altos (0,86), similares a los de los partidos mayoritarios y Vox (entre 0,86 y 0,89).

Por último, la hipótesis 3.3 establece que los partidos populistas tienden a enfatizar temas relacionados con el ejercicio del gobierno y la participación del pueblo en la toma de decisiones. En materia de participación política, sin embargo, la hipótesis no se sostiene. Vox no ha presentado ninguna iniciativa en esta materia y UP ha presentado el mismo número de iniciativas que el PSOE, dos en solitario y una de forma conjunta. En asuntos gubernamentales, las expectativas teóricas solo encuentran apoyo empírico en el caso de Vox: el 22,7 % de sus iniciativas fueron en materia de gobierno, superando el porcentaje de iniciativas presentadas por los partidos mayoritarios (también por Ciudadanos, 11,1 %) (véase figura 8). Las medidas presentadas por Vox en esta materia

reflejan sobre todo su preocupación por la unidad e integridad de la nación española frente a los nacionalismos periféricos (medidas para defender los símbolos nacionales y la centralización del Estado) y frente a Marruecos (defensa de «la españolidad» de Ceuta y Melilla); su orientación antiestatista (medidas que buscan profesionalizar y reducir el volumen del sector público); así como su orientación *anti-establishment* (reprobaciones a miembros del Gobierno, medidas en materia de corrupción y transparencia, limitar el uso de aviones oficiales por el Gobierno, etc.). Las iniciativas en materia gubernamental de UP, por su parte, reflejan su orientación antifascista y republicana (iniciativas sobre memoria democrática y de control de la monarquía); su orientación federalista (medidas para profundizar el Estado de las autonomías y de gobierno local); y su orientación *anti-establishment* (reprobación de miembros del Gobierno y otras medidas sobre corrupción y transparencia).

FIGURA 8. *Porcentaje de iniciativas en asuntos gubernamentales sobre el total de iniciativas presentadas por cada grupo parlamentario*



Fuente: Elaboración propia.

En esta última materia, UP presentó cinco iniciativas para eliminar las puertas

giratorias y acabar con la corrupción en la XII legislatura. En la XIV, sin embargo, no ha

presentado ninguna iniciativa al respecto, lo que sugiere que la agenda anticorrupción de los partidos populistas puede desvanecerse una vez alcanzan el poder ejecutivo (tampoco han presentado iniciativas desde el Gobierno). Vox ha presentado cinco iniciativas (al igual que Ciudadanos) para combatir la corrupción política, proteger a los denunciantes de casos de corrupción y mejorar la transparencia en la contratación pública. El PSOE presentó dos iniciativas sobre corrupción y transparencia en la XII legislatura y una solo en la XIV, mientras que el PP ha presentado tres sobre transparencia en la XIV legislatura. En cuanto a la regulación de actividades políticas, UP no ha presentado ninguna iniciativa en estas dos legislaturas, mientras que Vox ha presentado solo dos iniciativas. Una de ellas propone modificar la Ley de Partidos para prohibir las «organizaciones políticas que confabulan con el terrorismo» y amenazan la unidad nacional. La otra iniciativa busca promover la evaluación de la viabilidad económica de los programas electorales antes de las elecciones. En cuanto a los partidos mayoritarios, el PP ha presentado cinco iniciativas en este ámbito (tres en la XII legislatura y dos en la XIV), mientras que el PSOE ha presentado dos iniciativas. Por tanto, tampoco podemos identificar una agenda genuinamente populista en esta materia.

Si analizamos los patrones de votación de los partidos populistas en estas materias, observamos cómo tampoco se han abierto espacios de colaboración entre estos actores, ni siquiera en aquellas medidas que reflejan su orientación *anti-establishment*. Todas las medidas que han presentado UP y Vox en materia gubernamental y que han llegado a votación han sido rechazadas mutuamente.

CONCLUSIONES

Esta investigación tenía como objetivo analizar el comportamiento de los partidos po-

pulistas españoles en el Congreso de los Diputados. El análisis muestra, en primer lugar, que los partidos populistas españoles ejercieron dos estilos de oposición diferenciados, más activo y colaborativo en el caso de UP (XII legislatura) y más antagonista en el de Vox (XIV). De acuerdo con lo teorizado, estas diferencias se explicarían por el tipo de mayoría parlamentaria existente, más favorable para UP que para Vox: UP tenía mayor capacidad para influir en la toma de decisiones cuando estaba en la oposición en la XII legislatura que la que tenía Vox en la XIV. Asimismo, la posibilidad aritmética de construir una mayoría alternativa a la del PP en la XII legislatura pudo moldear el comportamiento de UP, mostrándose más colaborativo para ganar potencial como socio de coalición de un futuro Gobierno liderado por el PSOE.

En segundo lugar, el análisis muestra cómo los patrones de votación de los partidos populistas en el Congreso vienen determinados por su orientación ideológica izquierda-derecha y en materia territorial. Estas características determinan el grado de apoyo a las iniciativas del resto de actores parlamentarios, así como el grado de acuerdo en las votaciones con otros grupos parlamentarios. En este último aspecto hemos identificado un mayor grado de desacuerdo en las votaciones con el resto de grupos parlamentarios en el caso de Vox que en el de UP, no solo con los grupos más distantes ideológicamente, sino también con los más cercanos (PP y Ciudadanos). Argumentamos que, con ninguna o poca posibilidad de influir en la toma de decisiones por el tipo de mayoría parlamentaria existente, Vox puede explotar su perfil de partido desafiante sin poner en riesgo su potencial como socio de coalición del PP, el cual puede trabajar a nivel subestatal en aquellas comunidades donde su voto sí es determinante.

En relación con la orientación *anti-establishment* de los partidos, esta no garan-

tiza una mayor cooperación en el Congreso, sino más bien lo contrario: los actores populistas forman sus alianzas parlamentarias en base a su orientación ideológica izquierda-derecha y en materia territorial, no en base a su agenda populista, ni siquiera en aquellas materias donde podrían tener posiciones compartidas (p. ej., corrupción). Por lo tanto, podemos concluir que los partidos populistas españoles reproducen y amplifican las divisiones ideológicas y territoriales preexistentes en la institución legislativa, en vez de incluir nuevas lógicas de conflicto (p. ej., populismo-antipopulismo), lo cual se ve favorecido por un escenario de fragmentación y colaboración con los partidos mayoritarios. En otros casos, como el alemán, los partidos tradicionales han optado por distanciarse de los partidos populistas, lo que se ve reflejado en una creciente división entre populistas y anti-populistas en el Parlamento (Lewandowsky *et al.*, 2022). Esta división también puede emerger cuando la distancia ideológica entre los partidos populistas no es tan abultada, como en Italia (Fernández-García y Valencia, 2023).

En tercer lugar, la literatura también sugiere que los partidos populistas irrumpen en las instituciones legislativas con agendas temáticas diferenciadas y concentradas para representar y dar visibilidad a determinados asuntos «ignorados» por las élites políticas (Lewandowsky *et al.*, 2022). El análisis muestra que UP irrumpió en la XII legislatura con un perfil verde, enfatizando las energías renovables, la protección medioambiental y los transportes públicos; mientras que Vox trató de perfilarse como un partido preocupado por la unidad nacional, las fronteras, la seguridad y los valores tradicionales. No obstante, los valores de convergencia temática con las agendas de los partidos mayoritarios son considerables, especialmente con los partidos afines en términos ideológicos (UP-PSOE; Vox-PP), sin que la orientación populista in-

troduzca demasiada diferenciación. Este resultado sugiere, en la línea de otras investigaciones (Borghetto, 2018), que los partidos populistas no pueden desentenderse de los temas que dominan el debate político, limitando su capacidad de innovación y diferenciación. El análisis tampoco permite afirmar que los partidos populistas españoles actúen como «partidos nicho» en el sentido de que presenten agendas temáticas concentradas. Por el contrario, estos partidos han abordado una diversidad considerable de temas, similar a la de los partidos mayoritarios. Este resultado es congruente con los objetivos estratégicos que mantienen tanto UP como Vox, mostrando ambos una vocación claramente de gobierno, lo que requiere abordar una gama más amplia de problemas (Cavalieri y Froio, 2021).

Por último, se esperaba también que estos actores reflejasen en sus agendas parlamentarias una concepción populista de la democracia, destacando asuntos relacionados con el ejercicio del poder político. Esta hipótesis solo se sostiene parcialmente en el caso de Vox: este partido enfatiza los asuntos gubernamentales en mayor medida que los partidos mayoritarios no populistas, pero no así en materia de participación política. En corrupción y transparencia, Vox y UP han presentado un número ligeramente superior de iniciativas que los partidos mayoritarios, pero también Ciudadanos, lo que sugiere que es un comportamiento propio de partidos que emergen con discursos desafiantes, pero que no son necesariamente populistas. Destaca, además, el hecho de que muchas de las medidas presentadas por Vox y UP en esta materia estén relacionadas con su orientación ideológica y territorial, sin que se identifique una agenda genuinamente populista. En este sentido, la orientación ideológica de derecha e izquierda radical de estos partidos parece eclipsar su orientación populista en la configuración de sus agendas, frente a

otros partidos populistas con orientaciones ideológicas más ambiguas (p. ej., M5S) (Borghetto, 2018).

Recapitulando, el análisis sugiere que es la orientación ideológica de izquierda-derecha y en materia territorial de los partidos populistas españoles lo que realmente determina su comportamiento y agenda en el Congreso y no tanto su orientación populista. Los partidos populistas españoles no han introducido nuevas lógicas de división política en esta institución, sino que han profundizado las ya existentes en el sistema de partidos español. En esta investigación sugerimos que el tipo de mayoría parlamentaria, los objetivos de los partidos populistas, la orientación ideológica de estos y su relación con los partidos mayoritarios son factores que determinan su comportamiento en las instituciones legislativas. Futuros análisis podrían corroborar estas hipótesis en estudios comparados.

BIBLIOGRAFÍA

- Akkerman, Tjitske; De Lange, Sarah L. y Rooduijn, Matthijs (eds.) (2016). *Radical Right-wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* New York: Routledge.
- Borghetto, Enrico (2018). «Challenger Parties in Parliament: The Case of the Italian Five Star Movement». *Italian Political Science*, 13(3): 19-32.
- Boydston, Amber E.; Bevan, Shaun y Herschel, Thomas F. (2014). «The Importance of Attention Diversity and How to Measure It». *The Policy Studies Journal*, 42(2): 173-196. doi: 10.1111/psj.12055
- Canovan, Margaret (2002). Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy. En: Y. Mény e Y. Surel (eds.). *Democracies and the Populist Challenge*. London: Palgrave Macmillan.
- Cavalieri, Alice y Froio, Caterina (2021). «The Behaviour of Populist Parties in Parliament. The Policy Agendas of Populist and Other Political Parties in the Italian Question Time». *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 52(3): 283-296. doi: 10.1017/ipo.2021.25
- Chaqués-Bonafont, Laura; Baumgartner, Frank R. y Palau, Anna (2015). *Agenda Dynamics in Spain*. London: Palgrave.
- Fernández-García, Belén y Valencia-Sáiz, Ángel (2022). «De la calle a las instituciones: la evolución del mensaje populista de Podemos (2014-2019)». *Revista de Estudios Políticos*, 195: 97-123. doi: 10.18042/cepc/rep.195.04
- Fernández-García, Belén y Valencia-Sáiz, Ángel (2023). Populism in Southern Europe. En: C. García-Rivero (ed.). *Democracy Fatigue: An Eastern Europe epidemic*. Central European University Press. doi: 10.1515/9789633866405-013
- Lewandowsky, Marcel; Schwanholz, Julia; Leonhardt, Christoph y Blätte, Andreas (2022). New Parties, Populism, and Parliamentary Polarization: Evidence from Plenary Debates in the German Bundestag. En: M. Oswald (ed.). *The Palgrave Handbook of Populism*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Louwerse, Tom y Otjes, Simon (2019). «How Populists Wage Opposition: Parliamentary Opposition Behaviour and Populism in Netherlands». *Political Studies*, 67(2): 479-495. doi: 10.1177/0032321718774717
- Maatsch, Aleksandra y Miklin, Eric (2021). «Representative Democracy in Danger? The Impact of Populist Parties in Government on the Powers and Practices of National Parliaments». *Parliamentary Affairs*, 74(4): 761-769. doi: 10.1093/pa/gsab006
- Meguid, Bonnie M. (2005). «Competition between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success». *American Political Science Review*, 99(3): 347-359. doi: 10.1017/S0003055405051701
- Mudde, Cass y Rovira-Kaltwasser, Cristóbal (2012). Populism and (Liberal) Democracy: A Framework for Analysis. En: C. Mudde y C. Rovira Kaltwasser (eds.). *Populism in Europe and the Americas: Threat or corrective for democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mújica, Alejandro y Sánchez-Cuenca, Ignacio (2006). «Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain». *Government and Opposition*, 41(1): 86-108.
- Olivas-Osuna, José J.; Arias-Maldonado, Manuel y Barrio, Astrid (2022). El populismo de Vox y Podemos: análisis multidimensional de dos evoluciones divergentes. En: A. Valencia Sáiz y B. Fernández-García (eds.). *En los márgenes de la democracia liberal: Populismo, nacionalismo y radicalismo ideológico en Europa*. Granada: Comares.

- Otjes, Simon y Louwerse, Tom (2015). «Populists in Parliament: Comparing Left-Wing and Right-Wing Populism in the Netherlands». *Political Studies*: 63: 60-79. doi: 10.1111/1467-9248.12089
- Palau, Anna L.; Muñoz-Márquez, Luz y Chaqués-Bonafont, Laura (2015). «Government-Opposition Dynamics in Spain under the Pressure of Economic Collapse and the Debt Crisis». *The Journal of Legislative Studies*, 21(1): 75-95.
- Rooduijn, Matthijs (2019). «State of the Field: How to Study Populism and Adjacent Topics? A Plea for Both More and Less Focus». *European Journal of Political Research*, 58(1): 362-372. doi: 10.1111/1475-6765.12314
- Schwörer, Jakob; Fernández-García, Belén y Caiani, Manuela (2023). «Challengers or the Establishment? How Populists Talk About Populists». *German Politics*, 1-25. doi: 10.1080/09644008.2023.2207014
- Sigelman, Lee y Buell, Emmett H. (2004). «Avoidance or Engagement? Issue Convergence in U.S. Presidential Campaigns, 1960-2000». *American Journal of Political Science*, 48(4): 650-661. doi: 10.1111/j.0092-5853.2004.00093.x

RECEPCIÓN: 05/07/2023

REVISIÓN: 16/11/2023

APROBACIÓN: 16/01/2024

ANEXO

TABLA A1. Oposición de Vox y UP (% votos en contra) a las iniciativas presentadas por los demás grupos parlamentarios

Posición/estatus	Vox (XIV)	Posición/estatus	UP (XII)	UP (XIV)
<i>Anti-establishment</i>	86,7	Centralista	69,5	100,0
Gobierno	83,8	Derecha	65,1	94,7
Federalista	83,8	Gobierno	53,1	0,0
Izquierda	83,7	<i>Anti-establishment</i>	48,0	68,2
Nacionalista periférico	71,4	Oposición	36,6	75,2
Oposición	31,3	Nacionalista	0,0	14,3
Derecha	7,3	Izquierda	0,0	4,0
Centralista	5,3	Federalista	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia.

TABLA A2. Factores contextuales, ideológicos y estratégicos que pueden (des)favorecer comportamientos colaborativos de los partidos populistas en el Parlamento

Factores externos				Factores internos			
Tipo de mayoría parlamentaria		Comportamiento de los partidos mayoritarios		Objetivos de los partidos populistas		Orientación ideológica de los partidos populistas	
Favorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Favorable	Desfavorable
Mayoría fragmentada e ideológicamente afín.	Mayoría absoluta de un único partido.	Colaboración con partidos populistas (entornos fragmentados).	Estrategias de exclusión («cordón sanitario»).	Orientación hacia el Gobierno.	Representación de un nicho de votantes insatisfechos y radicales.	Posición ideológica centrista o ambigua.	Posición ideológica radical.
	Mayoría fragmentada pero alejada en términos ideológicos.		Colaboración entre partidos mayoritarios (p. ej., gran coalición).	Influencia en la adopción de políticas concretas.			

Fuente: Elaboración propia.

The Parliamentary Behavior of Populist Parties: The Spanish Case

El comportamiento parlamentario de los partidos populistas: el caso español

Belén Fernández-García

Key words

Agenda

- Parliament
- Political Parties
- Podemos
- Populism
- Vox

Palabras clave

Agenda

- Parlamento
- Partidos políticos
- Podemos
- Populismo
- Vox

Abstract

This paper analyses the behaviour of the populist parties in the Spanish Parliament. This involved examining the type of initiatives submitted and the voting patterns in the chamber, as well as the themes in the agendas of two parties, Unidas Podemos and Vox, in the 12th and 14th parliamentary terms. The literature suggests that populist parties engage in defiant and uncooperative behaviour in institutions and proposed differentiated and concentrated parliamentary agendas. However, I argue that this behaviour can be nuanced by contextual, ideological and strategic factors. The analysis suggests that the Spanish populist parties reproduce and amplify pre-existing ideological and territorial divisions in the legislative institution, instead of introducing new logics of conflict (e.g., populism/anti-populism).

Resumen

Esta investigación analiza el comportamiento de los partidos populistas españoles en el Congreso de los Diputados. Para ello, se han analizado el tipo de iniciativas presentadas y los patrones de votación en la cámara, así como las agendas temáticas de Unidas Podemos y Vox en las XII y XIV legislaturas. La literatura sugiere que los partidos populistas desarrollan comportamientos desafiantes y poco colaborativos en las instituciones e irrumpen con agendas parlamentarias diferenciadas y concentradas. En esta investigación argumentamos, no obstante, que estos comportamientos pueden venir matizados por factores contextuales, ideológicos y estratégicos. El análisis sugiere que los partidos populistas españoles reproducen y amplifican las divisiones ideológicas y territoriales preexistentes en la institución legislativa en vez de introducir nuevas lógicas de conflicto (p. ej., populismo-antipopulismo).

Citation

Fernández-García, Belén (2024). "The Parliamentary Behavior of Populist Parties: The Spanish Case". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 187: 65-86. (doi: 10.5477/cis/reis.187.65-86)

Belén Fernández-García: Universidad de Granada | bfgarcia@ugr.es



INTRODUCTION¹

Populist gains in Spain are part of a broader trend in which populism is taking up parliamentary and executive positions across Europe. Although this trend has resulted in a prolific scholarly production (Rooduijn, 2019), little is known about the behaviour of populist actors in legislative institutions, a crucial element in furthering the existing understanding about the populist phenomenon and its possible impact on contemporary democracies.

According to Mudde and Rovira-Kaltwasser (2012), populism has an ambivalent relationship with democracy and its institutions. In relation to parliaments, it has been argued that populist actors have the potential to enhance the representational function of these institutions by articulating and giving voice to social interests that political elites tend not to represent. Examples of this are by tabling parliamentary initiatives on issues that the traditional parties prefer to ignore (e.g. immigration, EU). When in opposition, populist parties can also contribute to enhancing the oversight function of parliaments by intensifying scrutiny and challenging the “cartelisation” of party systems (Maatsch and Miklin, 2021). However, populist-oriented governments have been associated with a substantial deterioration in parliamentary functions, especially those involving legislation and oversight (*idem*). Likewise, populism’s antagonistic and Manichaeian conception of politics where opponents are treated as “enemies of the people”, can make compro-

mise and political consensus difficult, if not impossible (Mudde and Rovira-Kaltwasser 2012). When populist parties gain sufficient parliamentary representation, this can lead to institutional blockages and an intensification of the conflictual dimension of politics. Populism can therefore lead to the development of new, possibly polarising, political divisions (e.g. populist/anti-populist) that hinder the formation of stable political coalitions or to the deepening of pre-existing divisions (e.g. left/right) when accompanied by radical ideological positions (Lewandowsky *et al.*, 2022; Mudde and Rovira-Kaltwasser, 2012).

This article therefore contributes to this field of study by analysing the behaviour of populist parties in the Spanish Parliament, an essential institution for the Spanish democratic system. To do this, the type of initiatives presented, voting patterns and parliamentary agendas of Spanish populist parties in this institution are examined.

THEORETICAL FRAMEWORK

Although there is still an ongoing debate on the nature of populism, there is some consensus on the basic definition of this phenomenon (Rooduijn, 2019). Whether from an ideological, discursive or communicative perspective, all definitions emphasise the Manichaeian divide that populism generates between corrupt and evil elites and a pure and virtuous people. People’s will is also presented as the main source of populist political legitimacy, placing it at the centre of politics (Canovan, 2002). These aspects are reflected in one of the most influential definitions of populism as:

A thin-centered ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, “the pure people” and “the corrupt elite”, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people (Mudde and Rovira-Kaltwasser, 2012: 8).

¹ This piece of research is part of the project entitled *La agenda parlamentaria del populismo en España: un análisis del comportamiento e impacto del populismo de izquierda y derecha en el Congreso de los Diputados* (POPAP) (The parliamentary agenda of populism in Spain: an analysis of the behaviour of left-wing and right-wing populism and its impact on the Spanish Parliament) funded by the *Plan Propio de Investigación de la Universidad de Málaga* (University of Malaga Research Plan).

In relation to this research, it is expected that the defining elements of populism –anti-elitism, centrality of the people, and popular sovereignty– will shape the behavior of populist actors in legislative institutions. (Borghetto, 2018; Cavalieri and Froio, 2021; Lewandowsky *et al.*, 2022; Louwerse and Otjes, 2019; Otjes and Louwerse, 2015).

First, populism’s hostility towards those actors in powers has been linked to an uncollaborative and unconstructive style of opposition in parliament. Louwerse and Otjes (2019) developed a typology of parliamentary opposition styles based on Peter Mair’s distinction (*idem*) between responsible and responsive politics. *Constructive opposition parties* focus on policy formulation, leaving the act of scrutiny to other parties. They seek to influence policy-making rather than highlighting government failures. *Active opposition parties*, on the other hand, combine both roles: they monitor and highlight the government’s failures while proposing alternatives to solve social problems. *Passive opposition parties* show no interest in either scrutiny or policy-making. This behaviour can occur in parties that have previously been in government and remain temporarily in opposition. Finally, *critical opposition parties* do not seek to exercise constructive opposition, but to show the government’s failures and limitations to their voters. In majoritarian democracies, this is often the default position of the opposition because of their limited ability to influence decision-making. This form of opposition has also been linked to populism. Populist parties are expected to be a scrutiny-based opposition, pointing out government failures to their voters and voicing opposition against policies they consider unpopular, so that they can differentiate themselves from the party in power, and politically challenge the establishment.

H.1.1. Populist parties tend to present more initiatives for political scrutiny than for policy formulation.

H.1.2. Populist parties vote against proposals put forward by the government more often than non-populist parties.

However, I argue that this defiant behaviour can be nuanced by certain contextual, strategic and ideological elements (see Annex 2). From an institutional point of view, the literature suggests that opposition parties in general, including populist parties, may be more collaborative in consensual democracies or fragmented parliaments where power is more widely shared among different political actors. This is in contrast with majoritarian democracies or parliaments with absolute majorities, where power is firmly in the hands of the government and is maintained with the support of its parliamentary group (Louwerse and Otjes, 2019; Mújica and Sánchez-Cuenca, 2006; Palau, Muñoz-Márquez and Chaqués-Bonafont, 2015). The collaborative will of populist parties might therefore be mediated by their ability to influence decision-making, which will depend on the type of parliamentary majority in place.

Likewise, the strategic choices made by political competitors in response to the rise of populism can be decisive. Mainstream parties’ exclusionary strategies that seek to stigmatise populist actors can accentuate the antagonistic nature of populist actors in institutions (Akkerman, Lange and Rooduijn, 2016) and fuel the divide between populists and anti-populists (Lewandowsky *et al.*, 2022). An additional aspect to be considered is related to the objectives of populist actors. If populist parties aspire to participate in government (which in multi-party systems often requires collaboration with other parties), or to influence decision-making to achieve certain public policies, they are more likely

to behave collaboratively in institutions to achieve their goals. Conversely, if the aim is to represent a niche of voters dissatisfied with conventional politics and with radical positions, they are more likely to be hostile towards those who represent established power (Akkerman, Lange and Rooduijn, 2016).

Another key element that will determine the behaviour of populist parties in legislative institutions is their ideological orientation (Otjes and Louwse, 2015). In addition to determining the content of their parliamentary agendas, the ideological orientation of these actors is expected to influence the type of alliances they form within institutions, interacting with those strategic elements mentioned above. On the one hand, the ideological distancing of populist parties from the parliamentary majority (e.g. radical populist parties versus more ambiguous or centrist ones) can be reflected in the behaviour of populist parties, as it determines the opportunities that have to influence decision-making and thus their willingness to cooperate. On the other hand, ideological distancing between populist actors determines their cooperation within institutions. If populist parties are located at the opposite end of the ideological spectrum, it is more likely that they will confront each other, without engaging in collaborative behaviour. This dynamic can be reinforced in contexts where mainstream parties are open to collaborating with populist parties located in the same ideological bloc. In cases such as the one described above, alliances will be determined by the ideological orientation of these actors, with the ensuing partisan competition around pre-existing divisions (e.g. left/right). The rapprochement and collaboration of populist parties, on the other hand, can come about through their convergence on specific policies, such as opposition to European integration (Schwörer, Fernández-García and Caiani, 2023). This dynamic can be reinforced in contexts where

mainstream parties cooperate in institutions and try to marginalise populist parties. In these cases, more collaborative logics might emerge between populist parties, as they share a common “enemy”: “undemocratic” political elites that collude and prevent other actors from participating in decision-making. It is worth mentioning here the populist alliance that emerged in Greece during the Great Recession because of the shared rejection of austerity policies and their architects (the so-called “Troika”) and the national political elites by the populist parties of the left (Syriza) and the right (ANEL). The cooperation of the majority parties in government and their attacks on anti-austerity parties as “populist” also deepened this division in the Greek political space, reconfiguring party competition around the populism/anti-populism divide to the detriment of the traditional left/right divide (Fernández-García and Valencia-Sáiz, 2023). In Italy, the cooperation between the 5-Star Movement (*Movimento 5 Stelle*) (M5S) and la Lega in 2018-2019 was possible because both actors shared anti-EU positions. This coalition was also facilitated by the ideological ambiguity of the M5S, which reduced the ideological distance with la Lega (*idem*).

Since this is not a comparative study, these hypotheses cannot be corroborated for different cases, but they serve to contextualise the Spanish case and interpret the possible differences between Vox and Unidas Podemos (hereinafter, UP). The role played by ideology, however, can be compared. Although the populist orientation of these actors is related to defiant behaviour in parliament, I argue that the ideological positioning of these actors will greatly determine their alliances in institutions. Thus, it is to be expected that the degree of opposition to parliamentary initiatives proposed by other actors will increase as the ideological distance from the originator of the initiative increases, and that the degree of agreement in the votes cast in parliament will be

greater with those parliamentary groups that are ideologically closer.

H.2. The ideological orientation of populist parties influences their alliances in parliament: the greater the ideological distancing, the greater the opposition to and disagreement in voting with respect to other actors in parliament.

Finally, populist parties claim to be the only true representatives of the people's interests in the face of political elites who do not address the concerns of "ordinary people". In this sense, it is argued that populist parties emphasise and problematise "niche issues" that political elites tend to ignore (Lewandowsky *et al.*, 2022). This characterisation of populist parties as "niche parties" is more evident in the case of right-wing populist parties, which emphasise non-economic issues such as immigration and multiculturalism (Meguid, 2005), although the populist left can also emphasise issues not addressed by the mainstream (e.g. corruption).

This conception of populist actors as "niche parties" can be reflected in their behaviour in legislative institutions in various ways. On the one hand, populist parties may display policy agendas that differ from those of mainstream parties. It is therefore to be expected that populist parties emphasise different issues than mainstream parties, and that these differences are greater than those between mainstream parties of different ideological persuasions, so that they can be explained not only by left/right ideological differences, but also by the populist component of these actors. On the other hand, populist parties may behave as "niche parties" by proposing parliamentary agendas concentrated on a narrow set of issues that they consider to have been "ignored" by the mainstream. Thus, unlike mainstream parties, which have to cover a wide range of issues related to government responsibilities (e.g. economic affairs, foreign policy, defence, health, etc.), populist

parties are expected to specialise in a narrow selection of issues where they have an advantage, so as to present a differentiated and challenging profile to the political mainstream. However, as Cavalieri and Froio (2021) pointed out, this behaviour may be nuanced by the government experience or vocation of populist parties.

H.3.1. Populist parties have parliamentary agendas that differ from those of non-populist mainstream parties, and these differences are greater than those between the agendas of mainstream parties of different ideological orientation.

H.3.2. Populist parties have more concentrated parliamentary agendas than non-populist mainstream parties.

In terms of the content of these agendas, in addition to issues related to their left (e.g. social rights) and right (e.g. immigration) ideological orientation, populist actors have an anti-elitist and popular conception of democracy that emphasises the lack of representativeness of current democratic systems, the exclusion of citizens from decision-making, political corruption and the professionalisation of the political class (Canovan, 2002). This vision of democracy should also be reflected in the parliamentary agenda of these actors, so that they can highlight issues related to the exercise of political power (Borghetto, 2018), both by political elites (to limit it) and by the people (to empower it).

H.3.3. Populist parties emphasise issues related to government affairs and people's participation in politics more often than non-populist mainstream parties.

THE CASE OF SPAIN

As Mújica and Sánchez-Cuenca (2006) have shown, despite the majoritarian bias of the Spanish political system, relations between

parliamentary groups had been characterised by considerable levels of consensus and parliamentary cooperation. This trend, however, reversed in the 2000s, especially during the Great Recession, giving way to a more adversarial relationship between government and opposition (Palau, Muñoz-Márquez and Chaqués-Bonafont, 2015). Factors such as absolute majorities, the low popularity of governments and the discussion of ideologically charged initiatives (e.g. basic rights) encouraged greater parliamentary confrontation (*idem*).

The rise of populism in Spain is another phenomenon which, according to the literature, could intensify parliamentary conflict by including new parliamentary forces that maintain an antagonistic conception of politics. In Spain, the emergence of populism began in 2014 with the founding of Podemos (now Unidas Podemos). This organization emerged during the Great Recession with a populist discourse that pitted the interests of the social majority against those of the “political caste”. The party achieved its best results in the 2015 and 2016 general election, when it won 71 seats in Congress. Since then, it has experienced an electoral decline (it obtained 12.8 % of the vote and 35 seats in 2019), compensated, however, by participation in the PSOE-led coalition government between 2020 and 2023. In the 2023 general election, the party was diluted by the Sumar candidacy, which included only five MPs coming from UP. Although UP’s populist discourse was initially directed against a “political caste” that was blurred in ideological terms, the electoral alliance with Izquierda Unida and the institutional collaboration with the PSOE were reflected in its populist discourse, now directed against an enemy that is defined in ideological terms (e.g. “the caste” gave way to “the right” or the “reactionary axis” in the 2019 elections) (Fernández-García and Valencia-Sáiz, 2022). This discursive shift has also been

marked by the electoral rise of the radical right-wing party, Vox, led by Santiago Abascal, which has deepened the ideological polarisation of the Spanish party system.

Vox burst electorally into the 2018 Andalusian elections within a context marked by the territorial crisis and the electoral decline of the PP. According to Olivás-Osuna, Arias Maldonado and Barrio (2022), Vox’s populism has gone from less to more: whereas it initially used a discourse focused on national unity, it has been expanding its populist repertoire by attacking “globalist elites”, “feminist soapboxes” and “the political and trade union caste”. In the November 2019 general election, the radical right-wing party won 15.2 % of the vote and 52 seats in Congress, gaining institutional power at the sub-state level after regional and municipal elections in 2023. In the last general election in 2023, however, the party experienced a slight electoral decline (12.4 %).

The rise of these political forces, together with Ciudadanos, was accompanied by a considerable increase in parliamentary fragmentation and instability in Spain. This new institutional situation has forced the traditional parties (PSOE and PP) to work in close collaboration with other parliamentary groups to form a government and attempt to see their bills through in parliament. Of the possible parliamentary alliances, both at the national and regional levels, the traditional governing parties (strongly distanced in ideological terms) have opted to operate in partnership with UP and Vox in legislative and executive institutions.

As for the strategic goals of Spain’s populist parties, UP had clearly shown its intention to participate in the national executive, especially after Pedro Sánchez’s motion of censure in 2018, which became effective in January 2020. Vox intended to participate in those governments where its vote would be decisive in forming an alternative majority to the left, a situation that has already become

effective at the sub-state level. It can therefore be stated that Spanish populist parties have clearly shown their vocation for government, having to work on their potential as coalition partners, which according to the literature (Akkerman, Lange and Rooduijn, 2016) could be reflected in their behaviour in the institutions. A particular feature of the Spanish case is that the decentralised political system offers populist parties opportunities to exploit their potential as coalition partners at those territorial levels where parliamentary majorities allow them to influence decision-making, while maintaining a challenging profile at those levels where majorities are unfavourable.

Finally, the strong ideological distance between Vox and UP (a distance of 7.8 points on the left/right ideological scale)² and the absence of convergent positions on specific policies make it difficult for them to cooperate in the institutions. The only common element of these parties is their populist orientation, especially the anti-establishment rhetoric they maintain in relation to the political system (Fernández-García and Valencia-Sáiz, 2023), which could be reflected in their initiatives on governmental issues (e.g. corruption).

METHODOLOGY

This research analyses the behaviour of Spanish populist parties that compete at the national level and have their own parliamentary group in the Spanish Parliament: Vox and UP. Both parties have been classified as populist according to *The PopulistList*³ as well as by different studies that have addressed the discursive, stylistic and ideological aspects of these parties (e.g., Fernández-García and Valencia-Sáiz, 2022; 2023; Olivas-Osuna, Arias-Maldonado and

Barrio, 2022). The comparison of a left-wing and a right-wing populist party will make it possible to control by the ideological orientation of these actors. UP's participation in the coalition government during the 14th parliamentary term also allowed possible differences in the behaviour of populist parties when they are in government (14th parliamentary term) and when they are in opposition (12th parliamentary term)⁴ to be observed.

Two indices were developed to test hypothesis 1.1 for analytical purposes. Firstly, the *political scrutiny index*, which is based on the number of oral questions in plenary sessions⁵, interpellations and requests to appear before the parliament submitted by parliamentary groups. Both questions and interpellations entail a request for clarification or information addressed to the government. A request to appear requires the government, authorities or public officials to appear before the chamber to provide detailed information on an issue. Secondly, the *policy formulation index* was developed, which is based on the number of bills and motions submitted by the parliamentary groups. By means of bills, Congress exercises its legislative power at the initiative of the groups or members of Congress. Motions are non-legislative acts that express the will of the chamber on a given issue and provide political guidance to the government. Although they are not legally valid, they have been considered here to be formulation initiatives, since they seek to influence the government agenda, pointing to decisions that should be taken.

⁴ Data collection for the 14th parliamentary term was carried out until 30 September 2022. This included 33 months of the term, the same length as the 12th. The 11th and 13th parliamentary terms were excluded because the candidate's failure to be elected president did not allow these terms to unfold normally.

⁵ Oral questions in plenary sessions have greater visibility and political impact than written questions. The latter are also signed by several MEPs, making it difficult to count them by group.

² Chapel Hill 2019 Expert Survey.

³ <https://popu-list.org/>

In order to compare the types of initiatives tabled by the different parliamentary groups, the number of initiatives was first weighted in relation to the size of the groups in the chamber (seats). Secondly, as the range of the number of initiatives tabled varied greatly between the different types of initiatives, the number of initiatives was normalised using the Min-Max method⁶, so that they ranged from 0 (minimum number of initiatives tabled) to 1 (maximum number). Thus, the *index of scrutiny* was calculated by averaging the standardised values of the oral questions, interpellations and requests to appear tabled by each group, with the same calculation being used for the *formulation index*.

The votes cast by the parliamentary groups on the Government's bills and royal decrees were analysed for hypotheses 1.2 and 2, as well as on the bills and motions presented by the parliamentary groups, the Senate and the Autonomous Regions. In total, the voting on 224 legislative initiatives in the 12th parliamentary term and 294 in the 14th parliamentary term were coded. The ideological distance between the parliamentary groups was analysed by using the Chapel Hill Expert Survey, along the two axes that articulate the Spanish party system: the left/right ideological orientation and the position on territorial matters (in favour/against the territorial decentralisation of the State).

To test hypotheses 3.1-3.3, the subject matter of the bills and motions presented by the parliamentary groups was coded following the coding scheme of the Spanish team of the Comparative Agendas project (*Agendas Comparadas*) (Chaqués-Bonafont, Baumgartner and Palau, 2015). This coding scheme⁷ contains a total of 21 macro

themes, as well as an extensive list of sub-themes (230). In total, 1,192 bills and motions presented in the 12th term and 1,154 in the 14th term were coded. To test hypothesis 3.1, in addition to comparing the degree of attention to the main issues addressed by the groups, the degree of convergence of parliamentary agendas was analysed by applying the formula developed by Sigelman and Buell (2004: 653):

$$100 - \frac{\left(\sum_{i=1}^n |G1_{xi} - G2_{xi}| \right)}{2}$$

where $G1_{xi}$ and $G2_{xi}$ are the percentages of attention that two groups devote to a particular issue. A convergence score of 30, for example, would indicate a 30 % issue overlap between the two agendas analysed.

To test hypothesis 3.2 the concentration of issue agendas in parliament was analysed using the normalised Shannon's H information entropy formula, an indicator that has been used in political science and communication to compare issue agendas (Boydston *et al.*, 2014; Cavalieri and Froio, 2021). The formula is calculated by multiplying the proportion of attention each issue receives [$p(x_i)$] by the natural log of that proportion [$\ln(x_i)$], then taking the negative sum of these products (Boydston, Bevan and Herschel, 2014: 182). The standardised formula is calculated by dividing Shannon's H by its maximum value, the natural log of the maximum number of possible issues ($N = 230$ subtopics). The score ranges from 0, which would indicate total concentration (one issue receiving the attention of the entire agenda) to 1, which would indicate the maximum possible dispersion (all issues receive the same level of attention).

⁶ Normalised value = (value - minimum value)/(maximum value - minimum value).

⁷ <https://q-dem.com/wp-content/uploads/2018/05/Codebook-ingle % CC % 81s-1.pdf>

$$\text{Shannon's } H^* = \frac{-\sum_{i=1}^n (p(x_i)) * \ln p(x_i)}{\ln(N)}$$

Finally, hypothesis 3.3 was tested by comparing the number of initiatives presented by populist parties in the area of political participation (subcategory “Voting rights, participa-

tion and political representation”) and in the category of “Governmental affairs”, which included initiatives on corruption, transparency, regulation of political activities, etc.

TABLE 1. *Methodological design for hypothesis testing*

Hypotheses	Methodological design
H.1. Opposition style	Type of initiatives presented and degree of support for government initiatives: <ul style="list-style-type: none"> – H1.1: Political scrutiny index and policy formulation index. – H1.2: Votes cast by parliamentary groups on government bills and royal decrees.
H.2. Influence of ideological orientation on alliances in Congress	Votes cast by the parliamentary groups on the bills and motions presented by the parliamentary groups, Senate and Autonomous Regions: <ul style="list-style-type: none"> – Degree of support according to ideological distance from the author of the initiatives (groups). – Degree of (dis)agreement in voting between parliamentary groups according to ideological distance.
H.3. Parliamentary agenda	Themes of the bills and motions presented by the parliamentary groups: <ul style="list-style-type: none"> – H.3.1. Degree of convergence of parliamentary agendas. – H.3.2. Degree of concentration of parliamentary agendas. – H.3.3. Degree of attention paid to the categories of government affairs, participation and political representation.

Source: Own elaboration.

RESULTS

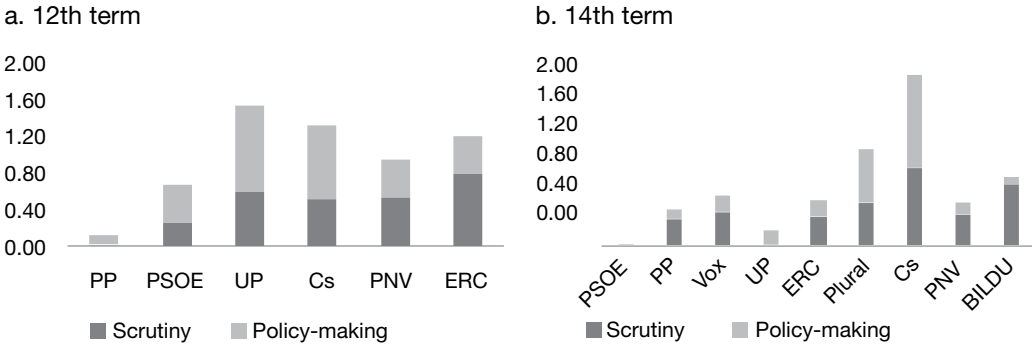
Types of initiatives and voting patterns

As can be seen in Figure 1a, UP was the most active group in presenting initiatives in relation to its size in Congress in the 12th parliamentary term, followed by Ciudadanos, Esquerra Republicana (ERC) and the Partido Nacionalista Vasco (PNV). However, contrary to the expectations stated in H1.1, UP did not display a critical opposition style: similarly to Ciudadanos, it presented more policy-making initiatives than scrutiny-related ones, coming closer to an active than a critical opposition style. The group closest to a critical opposition profile in that term was ERC, while both dimensions were balanced in the PNV. As for the PP and PSOE, they alternated in government during the 12th parliamentary term, which is reflected in their behaviour in Congress: they were the groups that presented

the lowest number of initiatives in relation to their size in the chamber (these groups' initiatives were channelled through government initiatives).

With respect to the 14th term, Figure 1b shows how UP's participation in the government has substantially changed its behavior in the Chamber in relation to the number and type of initiatives presented: it became, after the PSOE, the least active group in Congress. Ciudadanos maintained an active opposition style in the 14th term, similar to that of the Plural group (Más País, Compromís, PdCat and Junts), although with greater intensity. Bildu was the group that would best fit the critical opposition style in relation to the type of initiatives presented (almost in their entirety were scrutiny-related), followed by Vox, ERC, PP and PNV, although the critical style was less pronounced in the latter. In the case of Vox, H.1.1 was corroborated, although this was not a style of opposition that is exclusive to populist actors.

FIGURE 1. *Scrutiny and policy-making initiatives submitted by parliamentary groups in the 12th and 14th parliamentary terms*

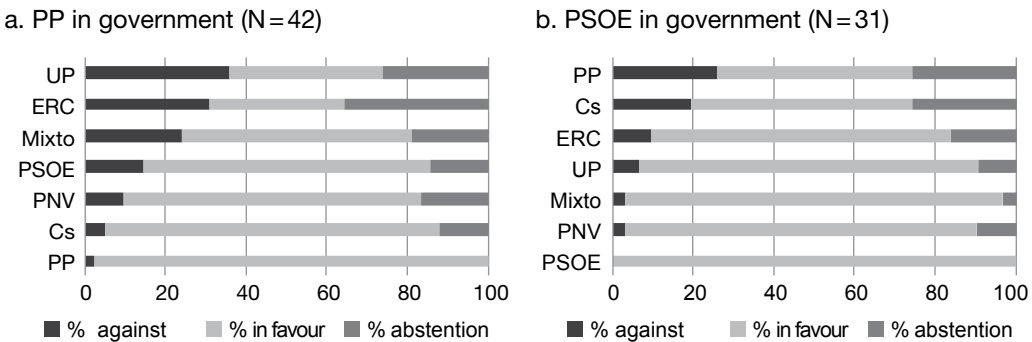


Source: Own elaboration.

Looking at the degree of support for initiatives presented by the government in Congress, the type of opposition exercised by the groups had important nuances. UP was the group that presented the greatest opposition to the PP government's initiatives, followed by ERC, thus supporting Hypothesis 1.2 (see Figure 2a).

However, the change of government in the 12th term substantially changed the type of opposition exercised by UP (see Figure 2b): after the PNV and the Mixed group, UP was the group that offered the greatest support to the measures presented by the Socialist government, followed by ERC.

FIGURE 2. *Votes in Congress on parliamentary initiatives presented by the Government in the 12th parliamentary term*



Source: Own elaboration.

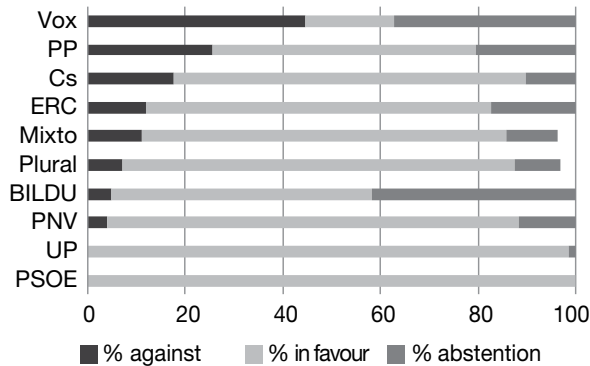
As for the 14th parliamentary term (see Figure 3), Vox opposed the PSOE and UP government initiatives the most, thus supporting Hypothesis 1.2. Vox's opposition to the coalition government's initiatives (44.4 % against) was greater than UP's

opposition to the initiatives presented by the PP government (35.7 %). This finding, together with the type of initiatives presented, leads to the conclusion that Vox's style of opposition in the 14th term was more critical than that exercised by UP in

the 12th term, which had a more active and collaborative profile, especially when the government changed. The behaviour of ERC and Bildu, compared to the more col-

laborative behaviour of the PNV, also supports the Hypothesis, as these parties displayed more populist discourses than the PNV.

FIGURE 3. Votes in Congress on parliamentary initiatives presented by the Government in the 14th parliamentary term (PSOE and UP coalition government) N (126)



Note: Blank spaces in the Mixed and Plural Group are due to a tie in the direction of voting between the members of these groups in the votes.

Source: Own elaboration.

As for Hypothesis 2, Figures 4 and 5 show that the degree of voting agreement of populist parties with the rest of the parliamentary groups was negatively correlated with the ideological and territorial distance⁸ from them: the greater the ideological distance, the lower the degree of voting agreement, and vice versa. In the case of UP, the left/wing ideological orientation increased the degree of voting agreement with parties that held similar positions, such as PSOE, ERC and Bildu⁹. Podemos' positions in favour of de-

centralised policies also brought it closer to the PNV, despite the latter's centre-right ideological orientation. As for Vox, the degree of agreement with the rest of the groups was lower than that shown by UP, not only with the most ideologically distant groups, but also with those closest to it (PP and Ciudadanos). Vox's average percentage of agreement with the rest of the groups was 29.7 %, much lower than Podemos' 60.1 % in the 14th term and 56.6 % in the 12th term, which has to do with Vox's greater ideological and territorial policy distancing from the parliamentary majority¹⁰. Thus, the voting patterns of Spanish

⁸ For this purpose, the average of the differences between the positions on the left/right ideological scale and on territorial issues of Podemos and Vox, and the positions occupied by the rest of the parties (by pairs of parties) was calculated.

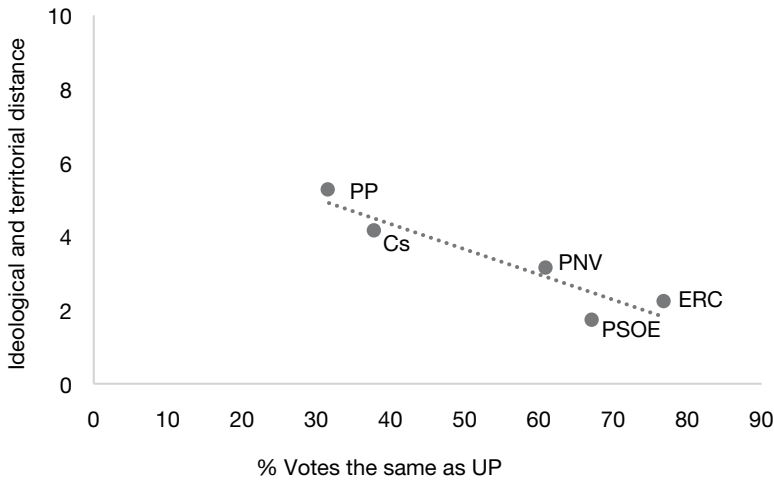
⁹ The Plural group is not included in the figure because it encompasses a series of different parties, some of which were not included in the Chapel Hill Expert Survey. However, the degree of agreement of this group followed the same pattern: the percentage of agreement with Podemos was very high (76.2 %) and the percentage of agreement with Vox was very low (19.4 %).

¹⁰ In the 14th parliamentary term, there were more groups on the left or in favour of the decentralisation of the State (PSOE, UP, ERC, PNV and Plural), than on the right and in favour of the centralisation of the State (PP, Cs and Vox). When considering the ideological positions by the political weight they had in Congress, the average ideological distance of Vox with respect to the rest of the groups was reduced, but it was still greater than the distance between UP and the rest of the groups.

populist parties in Congress were strongly related to left/right ideology and the position on territorial matters of these parties. Although the sample was small (5 pairs of parties in the 12th parliamentary term and 7 in the 14th term), Pearson's linear correlation indices show an almost perfect negative correlation between the degree of voting agreement and ideological leaning and distance regard-

ing centralise/decentralised policies (between -0.9 and -0.96 , which were statistically significant). On the contrary, sharing anti-establishment profiles did not guarantee any kind of collaboration in Congress, quite the opposite. Correlation indices between distances on the anti-elitism scale and voting agreement with other parliamentary groups showed a positive relationship (0.6 for Vox and 0.4 for UP).

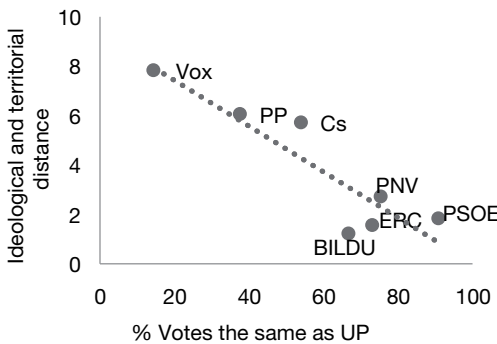
FIGURE 4. Percentage of votes in agreement with UP in the 12th parliamentary term (N=224)



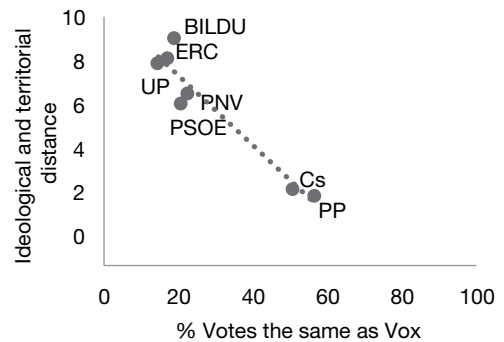
Source: Own elaboration.

FIGURE 5. Percentage of votes in agreement with UP and Vox in the 14th parliamentary term (N=294)

a. Unidas Podemos



b. Vox



Source: Own elaboration.

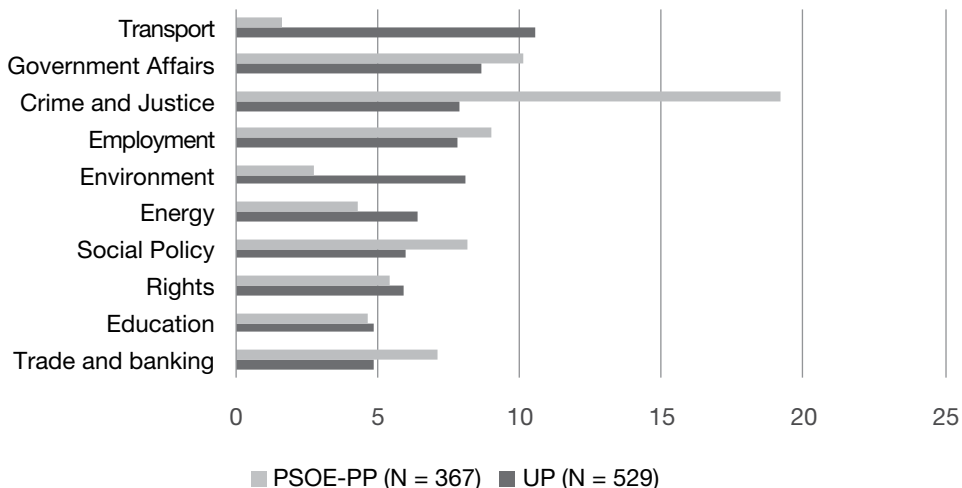
The influence that the left/right leaning and the support for centralised/decentralised policies have on the votes of UP and Vox was also reflected in their opposition to the initiatives presented by the different parliamentary groups. More specifically, UP mainly sought to block initiatives presented by right-wing and centralist groups, while Vox attempted to block initiatives presented by anti-establishment, left-wing, federalist or peripheral nationalist groups (Annex 1). The differences between UP's votes in the 12th and 14th parliamentary terms also suggested an increase in ideological and territorial polarisation in Congress: in the 12th term, UP was more receptive to the initiatives of centralist and right-wing actors (it supported around 30 % of the initiatives presented by Ciudadanos and PP) than in the 14th term, in which it did not support any of these actors' proposals.

Parliamentary agenda

To assess whether populist parties entered Congress with an agenda that differed from

that of the mainstream parties, the ten issues most commonly found in populist parties' bills and motions were identified and the degree of attention to these issues between populist and mainstream parties was then compared. As can be seen, UP paid more attention to issues related to transport, government affairs, crime and justice, labour, environment, energy, social policy, rights, education, trade and banking in the 12th parliamentary term (see Figure 6). When compared with the attention paid to these issues by the PP and PSOE (the figure shows the average percentage of attention paid by both parties to each issue), it can be seen that UP's agenda stands out in transport, environment and energy. In this sense, UP tried to differentiate itself in Congress with a green agenda, emphasising energy transition, investment in public transport, the end of nuclear energy, the protection of biodiversity and the fight against climate change. The differences with respect to the PSOE and PP agendas were statistically significant (p -value <0.001 ; Chi-Square test).

FIGURE 6. Political agenda of Unidas Podemos in the Congress in the 12th parliamentary term (% of attention to the 10 issues most addressed by UP out of the total number of legislative initiatives presented)

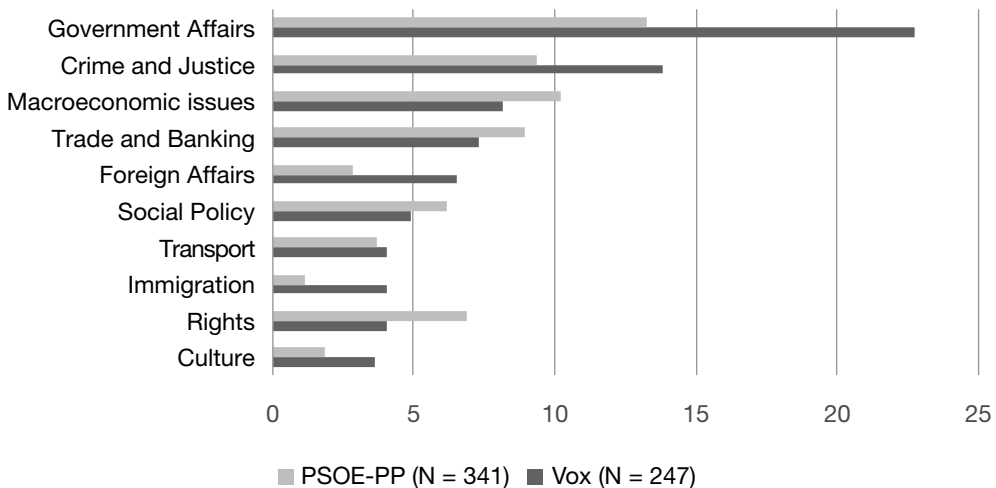


Source: Own elaboration.

The issue convergence scores indicated, however, medium levels of convergence between UP's agenda and the issue agendas of the major parties, especially with the PSOE (55.2) (where 0 means total divergence and 100 means total agenda overlapping). Agreement with the PP agenda had lower scores (48.3), and lower than the convergence between the PP and PSOE agendas (49.2). This suggests that the differences between the issue agendas of these parties were mainly due to the ideological differences between them, without the populist orientation introducing a truly differentiating element. Therefore, the analysis does not allow Hypothesis 3.1 to be fully confirmed in the case of UP. A closer analysis of the proposals indicated that UP did not introduce any really new issues in Congress either: the issues that the party frequently addressed (in addition to economic and social issues), such as LGTBI rights, the monarchy, historical memory and the independence of the public media, were already included in the agendas of the left-wing and nationalist parties in Congress. Only the proposal to eliminate "revolving doors" stood out.

The main issues addressed by Vox (see Figure 7) were government affairs, crime and justice, macroeconomic issues, trade and banking, foreign affairs, social policy, transport, immigration, rights and culture. In contrast to the PP and PSOE, Vox's parliamentary agenda stood out in government affairs, crime and justice, foreign policy, immigration and culture. These differences were statistically significant (p -value <0.01 ; Chi-Square test). Among the most important issues on Vox's agenda are the defence of national unity, symbols and the Spanish language against peripheral nationalisms, the toughening of the criminal code, issues related to the terrorist organisation ETA, measures to restrict immigration, the reduction and professionalisation of the public sector and opposition to the law on gender violence. As for the issue convergence of the agendas, Vox obtained medium-high scores of convergence with the PP's agenda (59.6) and low values with the PSOE's (32). The convergence with the PSOE's was lower than that between the PP and PSOE agendas (35.6). It was again noted that populism was not a more differentiating element than left/right ideology; therefore, Hypothesis 3.1 cannot be fully confirmed in the case of Vox either.

FIGURE 7. Vox's political agenda in the Congress in the 14th parliamentary term (% of attention to the 10 issues most addressed by Vox out of the total number of legislative initiatives presented)



Source: Own elaboration.

The analysis suggests that rather than competing by emphasising “novel issues” or issues ignored by the elites, Vox’s differentiation strategy involves adopting challenging or extreme positions on issues already present in the political debate. Thus, for example, Vox sought to break the political consensus on gender-based violence by introducing the concept of “domestic violence” as an alternative, being the only parliamentary group that denies the gender component of this sort of violence. The party also stands out for its tough stand against crime, immigration and nationalist movements, but it was not the only party to put forward proposals on these issues.

Contrary to Hypothesis 3.2, the analysis of agenda concentration indicated that these actors have diversified parliamentary agendas. In the 12th term, UP’s agenda was the one with the greatest issue dispersion (0.81), slightly higher than that displayed by the PP (0.76) and PSOE (0.75). Vox engaged in a similar level of issue dispersion (0.76) to that of the PP and PSOE (0.75 and 0.74) in the 14th parliamentary term. In the case of UP, this level decreased substantially (0.57) due to the drastic reduction in the number of initiatives presented (27) in that term, which affected the index. When calculated along with the 21 macro-issues, UP’s thematic dispersion remained high (0.86), similar to that of the mainstream parties and Vox (between 0.86 and 0.89).

Finally, Hypothesis 3.3 stated that populist parties tended to emphasise issues of governance and people’s participation in decision-making. In terms of political participation, however, the hypothesis did not hold water. Vox did not present a single initiative in this area and UP submitted the same number of initiatives as the PSOE, two on its own and one jointly. In governmental affairs, theoretical expectations only find empirical support in the case of Vox: 22.7 % of its initiatives were in governmental affairs, exceeding the percentage

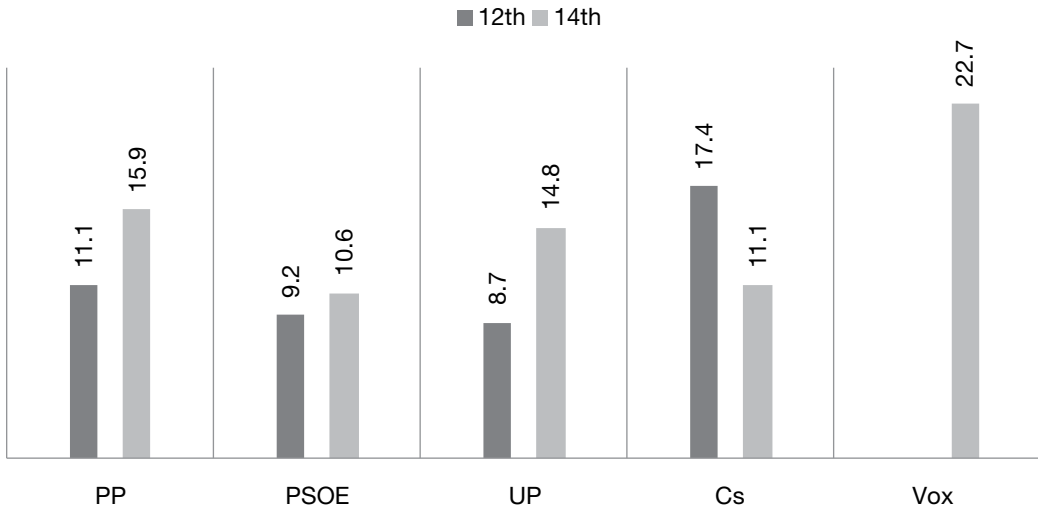
of initiatives presented by the majority parties (also by Ciudadanos, 11.1 %) (see Figure 8). The measures presented by Vox in this area reflected above all its concern for the unity and integrity of the Spanish nation in the face of peripheral nationalism (measures to defend national symbols and the centralisation of the state) and regarding Morocco (defence of the “Spanishness” of Ceuta and Melilla); its anti-statist orientation (measures that sought to professionalise and reduce the size of the public sector); as well as its anti-establishment leanings (impeachment of members of the government, measures on corruption and transparency, limiting the use of the official aircraft by the government, etc.). UP’s governmental initiatives, meanwhile, reflected its anti-fascist and republican orientation (initiatives on democratic memory and control of the monarchy); its federalist orientation (measures to further the powers of the autonomous regions and local government); and its anti-establishment focus (impeachment of members of the government and other measures on corruption and transparency).

On the latter issue, UP presented five initiatives to eliminate revolving doors and end corruption in the 12th parliamentary term. In the 14th term, however, it did not submit any initiatives on the issue, suggesting that the populist parties’ anti-corruption agenda may fade away once they gain executive power (nor did they present any initiatives from the government). Vox presented five initiatives (as did Ciudadanos) to combat political corruption, protect whistleblowers and improve transparency in public procurement. The PSOE presented two initiatives on corruption and transparency in the 12th term and only one in the 14th term, while the PP presented three on transparency in the 14th term. As for the regulation of political activities, UP did not submit a single initiative in these two terms, while Vox presented only two initiatives. One of them proposed to amend

the Law on Parties to ban “political organisations that collude with terrorism” and threaten national unity. The other initiative sought to promote the assessment of the economic viability of electoral programmes before the elections. As for the majority

parties, the PP presented five initiatives in this area (three in the 12th term and two in the 14th term), while the PSOE presented two initiatives. Therefore, a genuinely populist agenda cannot be identified in this area either.

FIGURE 8. *Percentage of initiatives on governmental affairs out of the total number of initiatives tabled by each parliamentary group*



Source: Own elaboration.

If the voting patterns of populist parties on these issues are analysed, it can be seen that they also failed to collaborate between themselves, not even on those measures that reflect their anti-establishment focus. All the measures that UP and Vox presented on governmental matters and that came to a vote were mutually rejected.

CONCLUSIONS

The aim of this study was to analyse the behaviour of Spanish populist parties in the Spanish Parliament. The analysis has shown, firstly, that Spain’s populist parties exercised two different styles of opposition, more active and collaborative in the case of UP (12th parliamentary term) and more an-

tagonistic in the case of Vox (14th parliamentary term). According to the literature, these differences could be explained by the type of parliamentary majority that exists, which has been more favourable to UP than to Vox: UP had a greater possibility to influence decision-making when it was in opposition in the 12th term than Vox had in the 14th term. Likewise, arithmetically, the possibility of building an alternative majority to that of the PP in the 12th term could have shaped UP’s behaviour, showing itself to be more collaborative in order to be seen as a coalition partner in a future PSOE-led government.

Secondly, the analysis has shown how the voting patterns of populist parties in Congress are determined by their left/right

ideology and their position on state centralisation/decentralisation. These characteristics determine the degree of support for the initiatives of other parliamentary actors, as well as the degree of voting agreement with other parliamentary groups. Regarding the last aspect, a greater degree of voting disagreement was identified with the rest of the parliamentary groups in the case of Vox than in the case of UP, not only with the most ideologically distant groups, but also with those closest to it (PP and Ciudadanos). I have argued here that, with little or no possibility of influencing decision-making because of the type of parliamentary majority that existed, Vox exploited its profile as a challenging party without jeopardising its potential as a coalition partner of the PP, which could work at the sub-state level in those regions where its vote has been decisive.

The anti-establishment orientation of the parties does not guarantee greater cooperation in Congress, but rather the opposite: populist actors form their parliamentary alliances on the basis of their left/right ideology and their position on the territorial issue, not on the basis of their populist agenda, not even on those issues where they might have shared positions, such as corruption. It can therefore be concluded that Spanish populist parties reproduce and amplify pre-existing ideological and territorial divisions in the legislative institution, instead of displaying new logics of conflict (e.g. populism/anti-populism), which is fostered by a scenario of fragmentation and collaboration with the majority parties. In other cases, such as in Germany, traditional parties have chosen to distance themselves from populist parties, which is reflected in a growing divide between populists and anti-populists in parliament (Lewandowsky *et al.*, 2022). This division can also emerge when the ideological distance between populist parties is not so great, as in Italy (Fernández-García and Valencia, 2023).

Thirdly, the literature also suggests that populist parties break into legislative institutions with differentiated and concentrated agendas to represent and give visibility to certain issues that have been “ignored” by political elites (Lewandowsky *et al.*, 2022). The analysis shows that UP entered the 12th legislature with a green profile, emphasising renewable energies, environmental protection and public transport; while Vox tried to profile itself as a party concerned with national unity, borders, security and traditional values. Nevertheless, the scores of issue convergence with the agendas of the mainstream parties are considerable, especially with ideologically related parties (UP-PSOE; Vox-PP), without the populist orientation introducing too much differentiation. This result suggests, in line with other research (Borghetto, 2018), that populist parties cannot disengage from the issues that dominate the political debate, limiting their capacity for innovation and differentiation. Nor does the analysis allow for the claim that Spain’s populist parties act as “niche parties” in the sense that they present concentrated issue agendas. On the contrary, these parties have addressed a considerable diversity of issues, similar to the mainstream parties. This result is congruent with the strategic objectives held by UP and Vox, respectively, both having shown a distinct aspiration to govern, which requires addressing a broader range of problems (Cavaleri and Froio, 2021).

Finally, these actors were also expected to reflect a populist conception of democracy in their parliamentary agendas, highlighting issues related to the exercise of political power. This hypothesis only partially holds in the case of Vox: this party emphasises governmental issues to a greater extent than non-populist mainstream parties, but not in terms of political participation. In corruption and transparency, Vox and UP presented a slightly higher number of initi-

atives than the mainstream parties, but also Ciudadanos, suggesting that this is a behaviour typical of parties that emerge with challenging discourses, but are not necessarily populist. It is also noteworthy that many of the measures presented by Vox and UP in this area are related to their ideological leaning and territorial policy approach, and therefore a genuinely populist agenda could not be identified as such. In this sense, the radical right and radical left ideological orientation of these parties, respectively, seems to overshadow their populist orientation in shaping their agendas, as opposed to other populist parties with more ambiguous ideological orientations (e.g. M5S) (Borghetto, 2018).

To recapitulate, the analysis suggests that it is the left/right ideology and the position in terms of a centralised/decentralised state of Spain's populist parties that really determines their behaviour and agenda in Congress, rather than their populist orientation. Spain's populist parties have not introduced new logics of political division into Congress, but have deepened those that already exist in the Spanish party system. This research has suggested that the type of parliamentary majority, the objectives of populist parties, their ideological orientation and their relationship with mainstream parties are factors that determine their behaviour in legislative institutions. Future analyses could corroborate these hypotheses in comparative studies.

BIBLIOGRAPHY

- Akkerman, Tjitske; De Lange, Sarah L. and Rooduijn, Matthijs (eds.) (2016). *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* New York: Routledge.
- Borghetto, Enrico (2018). "Challenger Parties in Parliament: The Case of the Italian Five Star Movement". *Italian Political Science*, 13(3): 19-32.
- Boydston, Amber E.; Bevan, Shaun and Herschel, Thomas F. (2014). "The Importance of Attention Diversity and How to Measure It". *The Policy Studies Journal*, 42(2): 173-196. doi: 10.1111/psj.12055
- Canovan, Margaret (2002). Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy. In: Y. Mény and Y. Surel (eds.). *Democracies and the Populist Challenge*. London: Palgrave Macmillan.
- Cavalieri, Alice and Froio, Caterina (2021). "The Behaviour of Populist Parties in Parliament. The Policy Agendas of Populist and Other Political Parties in the Italian Question Time". *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 52(3): 283-296. doi: 10.1017/ipo.2021.25
- Chaqués-Bonafont, Laura; Baumgartner, Frank R. and Palau, Anna (2015). *Agenda Dynamics in Spain*. London: Palgrave.
- Fernández-García, Belén and Valencia-Sáiz, Ángel (2022). "De la calle a las instituciones: la evolución del mensaje populista de Podemos (2014-2019)". *Revista de Estudios Políticos*, 195: 97-123. doi: 10.18042/cepc/rep.195.04
- Fernández-García, Belén and Valencia-Sáiz, Ángel (2023). Populism in Southern Europe. In: C. García-Rivero (ed.). *Democracy Fatigue: An Eastern Europe Epidemy*. Central European University Press. doi: 10.1515/9789633866405-013
- Lewandowsky, Marcel; Schwanholz, Julia; Leonhardt, Christoph and Blätte, Andreas (2022). New Parties, Populism, and Parliamentary Polarization: Evidence from Plenary Debates in the German Bundestag. In: M. Oswald (ed.). *The Palgrave Handbook of Populism*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Louwerse, Tom and Otjes, Simon (2019). "How Populists Wage Opposition: Parliamentary Opposition Behaviour and Populism in Netherlands". *Political Studies*, 67(2): 479-495. doi: 10.1117/0032321718774717
- Maatsch, Aleksandra and Miklin, Eric (2021). "Representative Democracy in Danger? The Impact of Populist Parties in Government on the Powers and Practices of National Parliaments". *Parliamentary Affairs*, 74(4): 761-769. doi: 10.1093/pa/gsab006
- Meguid, Bonnie M. (2005). "Competition between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success". *American Political Science Review*, 99(3): 347-359. doi: 10.1017/S0003055405051701
- Mudde, Cass and Rovira-Kaltwasser, Cristóbal (2012). Populism and (Liberal) Democracy: A Framework for Analysis. In: C. Mudde and C.

- Rovira-Kaltwasser (eds.). *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mújica, Alejandro and Sánchez-Cuenca, Ignacio (2006). "Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain". *Government and Opposition*, 41(1): 86-108.
- Olivas-Osuna, José J.; Arias-Maldonado, Manuel and Barrio, Astrid (2022). El populismo de Vox y Podemos: análisis multidimensional de dos evoluciones divergentes. In: A. Valencia-Sáiz and B. Fernández-García (eds.). *En los márgenes de la democracia liberal: Populismo, nacionalismo y radicalismo ideológico en Europa*. Granada: Comares.
- Otjes, Simon and Louwse, Tom (2015). "Populists in Parliament: Comparing Left-Wing and Right-Wing Populism in the Netherlands". *Political Studies*: 63: 60-79. doi: 10.1111/1467-9248.12089
- Palau, Anna L.; Muñoz-Márquez, Luz and Chaqués-Bonafont, Laura (2015). "Government-Opposition Dynamics in Spain under the Pressure of Economic Collapse and the Debt Crisis". *The Journal of Legislative Studies*, 21(1): 75-95.
- Rooduijn, Matthijs (2019). "State of the Field: How to Study Populism and Adjacent Topics? A Plea for Both More and Less Focus". *European Journal of Political Research*, 58(1): 362-372. doi: 10.1111/1475-6765.12314
- Schwörer, Jakob; Fernández-García, Belén and Caiani, Manuela (2023). "Challengers or the Establishment? How Populists Talk About Populists". *German Politics*, 1-25. doi: 10.1080/09644008.2023.2207014
- Sigelman, Lee and Buell, Emmett H. (2004). "Avoidance or Engagement? Issue Convergence in U.S. Presidential Campaigns, 1960-2000". *American Journal of Political Science*, 48(4): 650-661. doi: 10.1111/j.0092-5853.2004.00093.x

RECEPTION: July 05, 2023

REVIEW: November 16, 2023

ACCEPTANCE: January 16, 2024

ANNEX

TABLE A1. *Opposition of Vox and UP (% votes against) to initiatives proposed by the other political groups in Parliament*

Position/status	Vox (14th)	Position/status	UP (12th)	UP (14th)
<i>Anti-establishment</i>	86.7	Centralist	69.5	100.0
Government	83.8	Right	65.1	94.7
Federalist	83.8	Government	53.1	0.0
Left	83.7	<i>Anti-establishment</i>	48.0	68.2
Peripheral nationalist	71.4	Opposition	36.6	75.2
Opposition	31.3	Nationalist	0.0	14.3
Right	7.3	Left	0.0	4.0
Centralist	5.3	Federalist	0.0	0.0

Source: Own elaboration.

TABLE A2. *Contextual, ideological and strategic factors that may (dis/en)courage collaborative behaviours of populist parties in parliament*

External factors				Internal factors			
Type of parliamentary majority		Behaviour of the parties with majority representation		Objectives of populist parties		Ideological orientation of populist parties	
Encouraging	Discouraging	Encouraging	Discouraging	Encouraging	Discouraging	Encouraging	Discouraging
Ideologically aligned fragmented majority.	Absolute majority of a single party.	Collaboration with populist parties (fragmented environments).	Exclusion strategies ("cordon sanitaire").	Government orientation.	Representing a niche of dissatisfied and radical voters.	Centrist or ambiguous ideological position.	Radical ideological position.
	Fragmented but ideologically distant majority.		Collaboration between parties with majority representation (e.g. grand coalition).	Influencing the adoption of specific policies.			

Source: Own elaboration.

