

«Vestir el muñeco»: Torcuato Fernández-Miranda, la «herestética» y la Ley para la Reforma Política

“Keeping up Appearances”: Torcuato Fernández-Miranda, “Heresthetics” and the Spanish Law for Political Reform

Georgina Blakeley

Palabras clave

- Élites políticas
- Franquismo
- Herestética
- Poder legislativo
- Toma de decisiones
- Transición democrática

Key words

- Political Elites
- Francoism
- Heresthetics
- Legislative Power
- Decision Making
- Democratic Transition

Resumen

Este artículo trata de explicar un desenlace político inesperado: ¿por qué una inmensa mayoría de procuradores franquistas votó a favor de la Ley para la Reforma Política, la cual suponía su propia muerte política? A partir del concepto de «herestética», el artículo analiza las maniobras estratégicas llevadas a cabo por Torcuato Fernández-Miranda, el presidente de las Cortes franquistas, que garantizaron que la Ley se aprobase. Un análisis temático de los tres días de discusión de la Ley en el pleno de las Cortes revela la importancia de la manera en la que se planteó y se determinó la dimensionalidad de esta Ley, lo que debe considerarse como una significativa maniobra «herestética» en una situación de transición en la que la necesidad de mantener las apariencias, es decir, de «vestir el muñeco», era de vital importancia.

Abstract

This article attempts to explain an unexpected political outcome: Why, when it would result in their own political demise, did an overwhelming majority in the Francoist parliament vote in favour of the Law for Political Reform in 1976? Based on the concept of heresthetics, this article analyses the strategic manoeuvres of Torcuato Fernández-Miranda, the president of the Francoist Cortes, which led to the passage of the Law. A thematic analysis of the three days of debate over the Law in the Cortes shows the way in which the discussion was raised and the dimensionality of the Law determined, and reveals significant “heresthetic” maneuvering in a situation of transition in which the need to maintain appearances was of vital importance.

Cómo citar

Blakeley, Georgina (2016). «“Vestir el muñeco”: Torcuato Fernández-Miranda, la “herestética” y la Ley para la Reforma Política». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 3-20. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.3>)

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

Georgina Blakeley: The Open University | georgina.blakeley@open.ac.uk

INTRODUCCIÓN¹

La Ley para la Reforma Política (LRP) fue aprobada por las Cortes franquistas el 18 de noviembre de 1976 y ratificada en referéndum, con un 94% de los votos a favor, el 15 de diciembre del mismo año (Preston, 1986: 104). Al aprobar la LRP, las Cortes franquistas votaban a favor de su propia disolución, así como de la de otras instituciones franquistas. Es más, los procuradores franquistas no solo votaron a favor de su propia muerte política, sino que lo hicieron por una abrumadora mayoría. De los 497 procuradores presentes en la votación, 425 votaron a favor, 59 en contra y 13 se abstuvieron. Además, tras votar a favor de su propia desaparición, los procuradores se dedicaron una larga y clamorosa ovación.

Este artículo intenta explicar lo ocurrido a partir del concepto de «herestética²». De esta manera, la primera sección explica el significado de la LRP en el contexto del proceso de democratización en España. La segunda presenta cómo este artículo complementa las explicaciones sobre el suicidio político colectivo del franquismo que han dado otros autores. En este apartado, el artículo introduce el concepto de «herestética» y presenta su importancia a la hora de analizar la LRP. Esto conlleva, primero, examinar a Torcuato Fernández-Miranda como un «heresteticista» y, segundo, analizar los tres días del debate plenario antes de la aprobación de la Ley. Dicho análisis revela la importancia de la ma-

nera en la que se planteó y se determinó la dimensionalidad de esta Ley, como una maniobra «herestética» de primer nivel en un periodo de transición en el que la necesidad de mantener las apariencias, es decir, de «vestir el muñeco», era de vital importancia.

LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA Y LA TRANSICIÓN

La LRP fue el primer paso importante en la transformación legal de España desde dentro. A iniciativa de las élites franquistas, la reforma desde arriba fue facilitada por el complejo entramado legal e institucional del régimen franquista que se había construido durante sus más de 36 años en el poder. Para sorpresa de muchos, incluida la oposición antifranquista, este marco jurídico se usó para facilitar, más que para obstruir, una reforma democrática.

Aunque el régimen franquista no tenía una constitución, tenía un desarrollado marco jurídico que se sustentaba en una serie de Leyes Fundamentales. La primera de estas leyes, promulgada durante la Guerra Civil, fue el Fuero del Trabajo de 1938, que regulaba las relaciones laborales. En 1942 se aprobó la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, a la que le siguieron el Fuero de los Españoles de 1945, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947, la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 y, finalmente, la Ley Orgánica del Estado de 1967. Estas Leyes Fundamentales no eran más que una fachada de normalidad jurídica mientras Franco estaba vivo, pero cuando murió proporcionaron las bases sobre las que las instituciones franquistas se apoyaron para defender su legitimidad y, en última instancia, su supervivencia.

Significativamente, la Ley para la Reforma Política fue concebida y presentada como la culminación de las Leyes Fundamentales existentes, más que como su derogación. Según este enfoque era más fácil

¹ Esta investigación ha sido financiada por una beca (SG112202) de la Academia Británica.

Quiero agradecer las sugerencias que me hicieron los dos revisores anónimos de este artículo, que me ayudaron mucho a mejorar este trabajo. Igualmente quiero agradecer a Daniel Mourenza Urbina y Daniel Evans (ambos de la Universidad de Leeds) la traducción de este artículo al castellano. Cualquier defecto, claro está, es íntegramente de mi responsabilidad.

² La «herestética» es un concepto político inventado por el politólogo norteamericano William Riker, y refiere al arte de la manipulación política.

para los procuradores franquistas aceptar la Ley como la culminación y consecuencia lógica del franquismo que no como su negación, como se explorará a continuación, cuando analicemos los tres días de debate parlamentario. Las apariencias importan. Pocos procuradores estaban preparados o dispuestos a renegar de su juramento de adhesión a los principios franquistas, así que querían creer que cualquier reforma que se llevara a cabo sería de acuerdo a su legado. Como apunta Paloma Aguilar (2002: 174): «Era de suma importancia mantener la ficción de la legalidad franquista hasta que se aprobara la Constitución para no provocar una mayor oposición de parte de la extrema derecha y del ejército».

La Ley de Sucesión de 1947 tenía la clave para la reforma desde dentro. El artículo 10 de esta Ley estipulaba que las Leyes Fundamentales podían reformarse siempre que las Cortes aprobasen el proyecto de ley por una mayoría absoluta y los españoles la ratificasen posteriormente en referéndum. Con esta disposición consagrada en una Ley Fundamental franquista, la posibilidad de reformar el régimen desde dentro estaba amparada legalmente. Además, las Leyes Fundamentales habían sido modificadas y desarrolladas previamente en varias ocasiones con Franco, así que ya se había sentado precedente para transformar las leyes con la intención de mejorarlas. La Ley para la Reforma Política, redactada originalmente por Torcuato Fernández-Miranda y propuesta a las Cortes por el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, se convirtió en la octava Ley Fundamental, no obstante su contenido suponía que las siete previas dejaran de tener validez.

En su versión final, la que aprobaron las Cortes franquistas el 18 de noviembre, la LRP consistía en cinco artículos, dos disposiciones transitorias y una disposición final y se caracterizaba por su brevedad y lucidez. Martín Villa aseguró que el proyecto de ley «era sin lugar a dudas el trabajo del presidente de las Cortes, Torcuato Fernán-

dez-Miranda» (citado por Fernández-Miranda, 1995: 226), si bien este fue posteriormente modificado. En resumen, esta Ley allanaba el camino para la disolución de las instituciones franquistas y la celebración de elecciones generales.

La Ley fue criticada por gran parte de la oposición porque no instauraba una democracia plena. De hecho, los partidos de izquierda llamaron a la abstención en el referéndum de la Ley, mostrando así que no habían entendido cuál era su objetivo. La Ley no instauraba una democracia plena porque esta no era su intención, pero sí que abría la puerta para que fueran los españoles los que manifestaran sus preferencias. De ahí que el título de la Ley no fuera simple coincidencia. Se había llamado deliberadamente *Ley para la Reforma Política*, no *Ley de la Reforma Política*.

La concepción tan estrechamente definida de la Ley fue esencial para la manera en la que se planteó y presentó a las Cortes franquistas. Para Fernández-Miranda, la LRP representaba «el instrumento de cambio», no el cambio en sí mismo (Fernández-Miranda, 1995: 259). Esta era la idea fundamental que subyacía detrás de su visión sobre la reforma desde arriba, así como de su manera de enfocar la LRP. Su intención era usar una norma de procedimiento (artículo 10 de la Ley de Sucesión) para establecer una nueva norma procesal (la LRP), que abría el camino para que el pueblo decidiera asuntos más sustantivos por medio de elecciones democráticas.

Gran parte del contenido de la Ley era, como bien señala Aguilar (2002), una reacción contra los fracasos manifiestos de la Segunda República. El primer artículo establecía el principio de soberanía popular, el Estado de derecho y los derechos individuales básicos. También establecía que el poder legislativo residiría en las Cortes, mientras que el Rey se encargaría de sancionar las leyes. El segundo artículo detallaba la composición bicameral de las Cortes y el método de elección, así

como la duración de las legislaturas. La sexta cláusula del artículo segundo declaraba que el presidente de las Cortes y del Consejo del Reino sería nombrado por el Rey. El artículo tres disponía los criterios para una reforma constitucional, cuya iniciativa recaía en el Gobierno y en el Congreso de los Diputados. Cualquier reforma constitucional debería ser aprobada por una mayoría absoluta tanto en el Congreso como en el Senado. En caso de desacuerdo entre las dos cámaras, se establecería una Comisión Mixta que se encargaría de zanjar las discrepancias. Por último, antes de sancionar cualquier reforma constitucional, el Rey debería someterla a referéndum. El artículo cuatro establecía los criterios por los cuales se aprobaba la legislación ordinaria. El artículo cinco otorgaba al Rey la potestad para someter a referéndum cuestiones de «importancia nacional». Las dos disposiciones transitorias establecían que el Gobierno regulara las primeras elecciones generales y expusiera los principios para la elección de 350 diputados y 207 senadores. De esta manera, el Congreso de los Diputados se elegiría por medio de un sistema de representación proporcional, corregido a partir de varios mecanismos que trataban de evitar una fragmentación excesiva, mientras que el Senado sería elegido por un sistema mayoritario. El contenido de las disposiciones transitorias era significativo, porque nada en estas cláusulas era definitivo. Esto ayudó a presentar el resto del contenido de la proposición de ley simplemente como un mecanismo para permitir a los españoles decidir sobre su futuro político, a la vez que daba un estatus temporal a ciertas cuestiones controvertidas, como por ejemplo los criterios electorales. La última disposición establecía que la LRP tendría el rango de una Ley Fundamental.

ANÁLISIS DE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

Esta pieza de legislación fue tan notable que ha sido denominada como «el evento más

desconcertante de la transición entera» (Casanova, 1983: 971). Prego (1999: 253) sostiene que representa «la clave del proceso de transición», mientras que, en el análisis más detallado de la LRP hasta la fecha, Sánchez-Cuenca (2014: 11) mantiene que el hecho de aprobar la LRP «fue, sin duda, el episodio más importante de la transición española a la democracia».

Una conjunción de diversos factores nos ayuda a explicar el inesperado suicidio político de los procuradores franquistas. El contexto estructural era, sin duda, propicio para la democracia. Los cambios sociales y económicos que España había experimentado durante la larga dictadura de Franco, la presión democratizadora del entorno internacional, la dificultad de transferir la legitimidad personal de Franco a algún sucesor y la presión de actores de la sociedad civil fueron todos ellos factores que, combinados, condujeron a España hacia la democracia. Sin embargo, aunque se dijo varias veces en el debate plenario que Franco era «irrepetible» y que, en ese sentido, un cambio era hasta cierto punto inevitable, hubo mucho que discutir en cuanto al grado y el contenido de este cambio, desde sugerencias básicas para ampliar los elementos de democracia orgánica hasta demandas maximalistas para implantar una democracia liberal. Poco era inevitable en cuanto al grado y la dirección del proceso de democratización en España.

El dilema clave, como señala Sánchez-Cuenca (2014: 16), se encuentra en explicar por qué el Consejo del Movimiento Nacional y las Cortes franquistas se mostraron más hostiles e irreductibles al más tímido programa reformista inicial, propuesto por el candidato nombrado por Franco, Carlos Arias Navarro, que contra la LRP. A través de un análisis de los votos de los procuradores franquistas en relación con las diversas iniciativas legislativas que componían el paquete de reformas de Arias Navarro y la LRP, Sánchez-Cuenca demuestra que hubo un número suficiente de procuradores que cam-

biaron su voto entre los dos intentos reformistas principales como para facilitar la aprobación de la LPR. Significativamente, muestra cómo las razones para hacerlo no fueron ideológicas, sino estratégicas: «las votaciones estuvieron determinadas por el objetivo de los procuradores de no quedar descolgados de la posición mayoritaria en las Cortes» (Sánchez-Cuenca, 2014: 27). Una de las diferencias más importantes entre el paquete de reformas de Arias Navarro y la LPR fue el carácter fragmentario del primero, compuesto de diversas iniciativas legislativas, lo que dificultaba que los diputados se coordinasen, mientras que la sencillez de la LPR lo facilitaba. Este artículo parte del marco teórico de la herestética con el fin de complementar los importantes hallazgos de la investigación de Sánchez-Cuenca (2014: 29): «el proceso del desarrollo del cambio político estuvo en buena parte regido por cuestiones estratégicas, que tienen que ver con la capacidad de los procuradores para anticipar cuál iba a ser la postura triunfante y poder así sumarse a ella». El concepto de herestética se centra, precisamente, en la clase de cuestiones estratégicas que identifica Sánchez-Cuenca y, por lo tanto, nos sirve para analizar las distintas maneras en las que el entorno político se puede manipular de manera estratégica para crear mayorías que puedan asegurar una victoria.

HERESTÉTICA

Existe actualmente una literatura creciente en torno a la herestética. Las aportaciones más interesantes han desarrollado el marco teórico del concepto a partir de un valioso análisis de determinadas narrativas históricas. Estos análisis o bien dan un giro copernicano a la sabiduría política convencional o proporcionan explicaciones convincentes a resultados políticos inesperados. Aunque este creciente conjunto de publicaciones ha producido nuevas perspectivas, tanto teóricas como históricas, queda limitado a dos

vertientes estrechamente relacionadas entre sí. En primer lugar, el enfoque geográfico se ha centrado en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, salvo algunas excepciones —por ejemplo, Nagel (1993) sobre Nueva Zelanda y Evangelista (2001) y Cohen (1991) sobre la Unión Soviética y Brasil, respectivamente, como se expone más adelante—. La mayor parte de la investigación sobre los Estados Unidos proviene de William Riker (1983, 1986), Kenneth Shepsle (2002) y Norman Schofield (2002), mientras que, sobre Gran Bretaña, el corpus de trabajo más interesante lo ha producido McLean (2001, 2002). En segundo lugar, esta literatura se ha centrado en la herestética solamente en casos de democracias liberales consolidadas. Tan solo un número reducido de artículos examina regímenes en etapas de transición: Cohen utiliza la herestética para explicar el golpe de Estado en Brasil en 1964 y Evangelista (2001) para explicar cambios en el sistema soviético que dieron lugar al fin de la guerra fría. Este artículo contribuye a la literatura existente a partir de un análisis sobre herestética en un régimen autoritario en proceso de transición. Por tanto, se puede considerar como una respuesta a la invitación de Cohen (1991: 345) de explorar «la conexión entre herestética y cambio político».

Herestética es un neologismo acuñado por Riker para referirse al arte de la manipulación política. Riker define herestética como «la manipulación de los gustos y alternativas a partir de los cuales se toman decisiones, tanto de una manera objetiva como de la forma en la que aparece ante los participantes. Es el análisis de la *estrategia* de decisión» (cursivas en el original, 1983: 55). El énfasis en la «estrategia» es importante, ya que la herestética no se puede reducir a la astucia política, la retórica o la persuasión en un sentido general. Riker sostiene que la herestética se refiere a la manipulación estratégica por la cual «los ganadores incitan con algo más que atracción retórica. Ganan, normalmente, porque han articulado la situación de

tal manera que otros quieren unirse —o se verán forzados a hacerlo por las circunstancias— incluso sin ningún tipo de persuasión» (Riker, 1986: ix). Esto es particularmente importante porque hay personas a las que no se puede, o no se consigue, persuadir. Además, como pasa con la retórica y la persuasión, para que triunfen las estrategias herestéticas es importante el uso del lenguaje, especialmente al plantear los asuntos de una manera determinada.

Aunque la etiqueta de herestética engloba todo un abanico de comportamientos, este artículo se centra principalmente en dos formas: en cómo se plantea y se determina la dimensionalidad de una cuestión política. Es más, en vez de analizarlas como formas separadas de herestética, este artículo contribuye a la literatura existente con un argumento que defiende que lo importante es la relación entre plantear lo que está en juego y determinar cuál es su dimensionalidad. Un enfoque sobre la manera en la que se plantea un asunto político también debe tener en cuenta la dimensión performativa de la herestética, algo que, según Colin Hay (2009: 263-264), ha sido constantemente pasado por alto, sobre todo en relación a ámbitos públicos. Esta dimensión performativa ha sido también desatendida en contextos de transición, donde el público pasa a ser un factor importante y novedoso en la política.

La herestética es una útil herramienta teórica para ampliar nuestro conocimiento sobre las maniobras estratégicas que contribuyeron a que se aprobase la LPR. En primer lugar, la LPR nos proporciona precisamente esa clase de material sobre el cual, según McLean, se tendría que centrar la herestética. En una reseña que escribió sobre la obra de Riker, McLean sostenía que sus planes de investigación futuros se centrarán en destacar «el carácter inesperado de ciertos resultados políticos» (2002: 554). A través de la herestética, continúa McLean, «el investigador selecciona un resultado político inesperado [...] e intenta identificar las estrategias

retóricas y herestéticas que se utilizaron para conseguirlo» (2002: 557). La herestética es, por tanto, una herramienta muy útil para aportar un análisis convincente sobre la narrativa que envuelve hechos políticos tan desconcertantes como la LPR.

Además, la herestética es útil porque señala la importancia de conceptos tales como «estructura» y «agencia», así como de su interrelación. Los heresteticistas están «continuamente metiendo el codo y empujando» con tal de conseguir el resultado que desean (Riker, 1986: 142), pero estos codazos y empujones no se dan en el vacío. Shepsle (2002: 20) destaca la importancia de los recursos institucionales al alcance de un heresteticista, ya que «los mecanismos institucionales proporcionan tanto los escollos como las oportunidades para las maniobras estratégicas». Por tanto, los mejor situados para desarrollar maniobras herestéticas son los que ocupan puestos institucionales.

Por último, en palabras de Riker (1983: 63): «quien utiliza la estrategia herestética tiene que ser alguien que ha perdido una decisión o que, razonablemente, espera perderla». Nagel, por su parte, tiene su propio calificativo para lo que Shepsle (2002: 11) llama la «debilidad» por los perdedores de Riker. Para Nagel (1993: 144), «la fórmula más adecuada es “perdedores potenciales”, ya que los vencedores que quieren mantener su poder tienen que ser ingeniosos para adaptarse al cambio y esquivar las maniobras de sus rivales». En 1976 existía la posibilidad real de que Fernández-Miranda se encontrase frente a una derrota. Su estrategia reformista podría ser rechazada por las Cortes franquistas, vetada por poderosos actores como el ejército o desprestigiada por las llamadas de la oposición a la abstención en el referéndum popular sobre la Ley. La oposición también colaboró en aumentar la tensión al convocar una huelga general para el 12 de noviembre, solo cuatro días antes del debate plenario.

TORCUATO FERNÁNDEZ-MIRANDA COMO HERESTETICISTA

Torcuato Fernández-Miranda estaba en una buena posición para llevar a cabo maniobras herestéticas, ya que había disfrutado de una larga y distinguida carrera bajo las órdenes de Franco, ocupando una gran variedad de cargos, entre los que se encontraban el de vicepresidente del Consejo Nacional del Movimiento y vicepresidente del Gobierno. Sabía muy bien, por lo tanto, cómo funcionaban las instituciones franquistas y ocupaba una posición ideal desde la que podía manipular el contexto institucional para producir el resultado que él mismo había diseñado. Además, como experto en derecho constitucional, tenía un profundo y sofisticado conocimiento de las siete Leyes Fundamentales, lo cual era de gran utilidad para cualquier reforma que tuviera como objetivo la transformación legal del franquismo desde dentro. Dicho conocimiento le permitía demostrar convincentemente que las Leyes Fundamentales podían ser reformadas, incluida la de los Principios del Movimiento Nacional. Gracias a esto podía asegurar al rey Juan Carlos que, al jurar su fidelidad a las Leyes Fundamentales y a los Principios del Movimiento Nacional, al ser designado por Franco como su sucesor, no se estaba atando de manos a la hora de acometer en un futuro un proceso de reforma democrática (Preston, 1993: 742).

Shepsle (2002: 19) ha recalcado que «es de gran ayuda estar en una posición institucional para poner en marcha la herestética». Cuando presentó la LRP, Fernández-Miranda era presidente de las Cortes y del Consejo del Reino. El control de las Cortes era, pues, clave para la aprobación de cualquier legislación, lo que también incluía cualquier propuesta de ley para una reforma política que se hiciera en el futuro. El hecho de que Fernández-Miranda fuese consciente de la importancia de su posición puede explicar su rechazo a la oferta que le hizo el Rey de nom-

brarlo presidente del Gobierno. Fernández-Miranda declaró: «Majestad, el animal político que llevo dentro me pide la presidencia del gobierno, pero creo que le seré más útil desde la presidencia de las Cortes» (Powell, 1996: 76).

La posición de Fernández-Miranda también corresponde con «un movimiento herético muy común» que McLean califica como «liderar desde el lado contrario» (2001: 28). McLean pone como ejemplos a Robert Peel, que lideró el partido agrícola que abolió las tarifas agrícolas, y a Benjamin Disraeli, que lideró el partido rural que extendió el sufragio a la ciudad. En el caso de la LRP, Torcuato Fernández-Miranda llevaba claramente el control «desde el lado contrario». Para la oposición antifranquista era inconcebible que Fernández-Miranda pudiera dar paso a reformas y, sin embargo, a pesar de ser un franquista de toda la vida, fue una figura crucial para poner fin al franquismo.

Los tres actores involucrados en guiar la aprobación de la LRP a través de las Cortes eran el rey Juan Carlos, el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y Torcuato Fernández-Miranda. Según Preston: «Los tres sabían que caminaban en la cuerda floja. Tenían que conducir el proyecto a través del *establishment* franquista y el Ejército, mientras este era simultáneamente sometido al receloso escrutinio de la oposición» (2004: 363). El peligro residía en que el búnker vería la LRP como demasiado radical, por lo que harían todo lo posible para bloquearla desde sus puestos de poder en las instituciones franquistas, mientras que las fuerzas de la oposición la tacharían de demasiado moderada y la tratarían de desacreditar, con tal de forzar su propia hoja de ruta hacia la democracia a través de la creación de un gobierno provisional en el que estuvieran representadas todas las fuerzas de la oposición.

Para encontrar la cuadratura del círculo, las maniobras herestéticas de Fernández-Miranda eran de gran importancia. Según Fer-

nando Ónega (2014: 79), Fernández-Miranda era «magistral en el arte de dirigir aquellas Cortes» y, como tal, era «la auténtica musa de la Transición» (Ónega, 2014: 173). Como heresteticista, Fernández-Miranda estaba siempre atento a la capacidad que tenían los contextos institucionales y estructurales tanto para facilitar como para obstruir acciones racionales, así como al proceso por el cual los resultados se producían (Shepsle, 2002: 9). Estuvo atento, además, a estos dos factores en sus aspectos *objetivos* y *subjetivos*. En este sentido, no se ha prestado suficiente atención al énfasis que Riker pone sobre «la forma en la que *aparece* ante los participantes» en contraste con la «estructura objetiva de gustos y alternativas» (1983: 55, la cursiva es mía). Este artículo defiende que esto es especialmente importante cuando la herestética se lleva a cabo en el contexto de un régimen autoritario en el que las estructuras formales y las instituciones oficiales no son nunca indicativas de las realidades del poder. En esta situación, la importancia «de la forma en la que aparece ante los participantes», de la misma manera que cómo aparece ante otros, puede ser más significativa que en una situación más transparente y democrática. Si las apariencias y cómo mantenerlas pueden ser de una gran importancia en contextos autoritarios, las maniobras herestéticas más significativas pueden consistir en controlar las apariencias a fuerza de abordar un asunto de una manera premeditada y guiarlo en una determinada dirección.

MANIOBRAS HERESTÉTICAS

Shepsle (2002: 11) sostiene que «los políticos inteligentes no toman el mundo político tal y como lo encuentran». Haciendo gala de esta afirmación, Fernández-Miranda no dio nada por sentado y usó varias maniobras herestéticas para conseguir lo que se había propuesto. De esta manera, introdujo nuevos procedimientos que cambiaban quién tomaba las decisiones y mantuvo el control para decidir qué

procedimiento de voto se usaría hasta el final del pleno en el que se votó la LRP. Planteó la decisión de una manera determinada que le permitiera controlar la interpretación de lo que estaba en juego y, de esa manera, también determinó la dimensionalidad de esta Ley. Se puede decir, en resumen, que inventó nuevas formas de dirigir la política.

La innovación procedimental más importante que diseñó Fernández-Miranda fue el procedimiento de urgencia. Este era crucial de dos maneras. En primer lugar, establecía un tiempo límite de 25 días como máximo para tramitar leyes, lo cual ayudó a controlar el tiempo que se dedicaba a debatir determinados aspectos e hizo que las tácticas dilatorias fueran más difíciles de llevar a cabo. En segundo lugar, permitió que fuera el pleno de las Cortes, en vez de las comisiones legislativas, el que recibiera cualquier propuesta de ley que el presidente considerara urgente. Esto suponía que la LRP no tenía que pasar por la comisión legislativa, que normalmente se encargaba de cualquier proyecto de ley relativo a las Leyes Fundamentales. Aunque Fernández-Miranda había nombrado once nuevos presidentes para las comisiones legislativas, incluida la que se encargaba de las Leyes Fundamentales³, más de la mitad de los procuradores que componían la comisión de las Leyes Fundamentales eran de la línea dura franquista y podrían haber dado al traste la propuesta de ley simplemente asegurándose de que la comisión la paralizase⁴. El procedimiento de

³ El intransigente Raimundo Fernández Cuesta fue sustituido como presidente de la comisión de las Leyes Fundamentales por Gregorio López Bravo, más joven y moderado que él.

⁴ Aunque el procedimiento de urgencia cambió efectivamente el centro de toma de decisiones de las comisiones legislativas al pleno de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda no dudó en retirar a algunos de los franquistas más intransigentes cuando se acercó la votación de la LRP. Según Preston (1986: 101), algunos de ellos fueron enviados en visita oficial a Panamá con escala en el Caribe para que estuvieran ausentes durante la votación.

urgencia, por lo tanto, desplazó el centro de la toma de decisiones en las Cortes de las comisiones legislativas, donde se concentraba el núcleo duro de franquistas, al pleno de las Cortes, que tenía una composición más variada. Este hecho cambió de una manera efectiva el equilibrio de agentes que votaría la Ley para la Reforma Política.

Además, antes de que usara el procedimiento de urgencia para la LRP, Fernández-Miranda ya lo había puesto a prueba durante el anterior gobierno, liderado por Arias Navarro, el candidato personal de Franco. El 25 de mayo de 1976 se utilizó el procedimiento de urgencia para tramitar el Proyecto de Ley sobre el Derecho de Reunión. Esta sesión plenaria de las Cortes no duró más que cinco horas y fue aprobada con tan solo cinco votos en contra. En junio, la Ley de Asociaciones Políticas también se presentó usando el mismo mecanismo y se aprobó, de nuevo, sin problemas. Al ser usado con anterioridad y, además, bajo un presidente del gobierno nombrado por Franco, este procedimiento no podía ser acusado ni de haber sido diseñado expresamente para la LRP ni de ser un arma del ejecutivo de Adolfo Suárez. Aunque algunos procuradores se quejaron durante el debate del uso del procedimiento de urgencia para tramitar la LRP, estas quejas no adquirieron fuerza suficiente porque el procedimiento ya se había ganado la legitimidad con anterioridad⁵.

Las maniobras herestéticas también pueden consistir en plantear un asunto de una

manera determinada con tal de cambiar la interpretación de lo que está en juego (Shepsle, 2002: 10). En un contexto autoritario, en donde las apariencias pueden ser decisivas, Fernández-Miranda usó varias tácticas para plantear el asunto de una manera premeditada. En primer lugar, puso especial cuidado en que la LRP se asociase al Rey, ya que muchos franquistas eran reacios a hacerlo enfadar, puesto que había sido nombrado personalmente por Franco como su sucesor. Ir en contra de los deseos del Rey era como decir que Franco había errado en su decisión y la gran mayoría de franquistas no querían siquiera llegar a pensar tal cosa. También cuidó especialmente las apariencias a la hora de seleccionar el equipo que presentaría la propuesta de ley de la LRP a las Cortes. Preston (2004: 373) sostiene que Fernández-Miranda eligió cuidadosamente a las personas de este equipo «por su capacidad para apelar a diversos sectores de las Cortes». «La opción más inteligente», según Preston, «había sido Miguel Primo de Rivera, amigo íntimo del Rey. Como heredero político del fundador de la Falange, no había nadie más idóneo para asumir la defensa del proyecto» (2004: 373).

Además de la premeditada asociación de la Ley con estas figuras, la concepción de la Ley fue también crucial para plantear lo que estaba en juego. Un análisis de los tres días de debate sobre la LRP en las Cortes puede aportar una nueva perspectiva sobre la importancia que tuvo la forma de plantear esta Ley. Como parte de su más amplio trabajo sobre la política de la memoria en España, Paloma Aguilar ha demostrado cómo el pasado, así como las diversas y, a menudo, confusas lecciones que este había dejado se convirtieron en el hilo conductor del debate (Aguilar, 2002: 173). Si bien su análisis es muy valioso, no trata de ser un examen detallado del contenido temático del debate. Sin embargo, un análisis temático del contenido del debate es importante, dado que las maniobras herestéticas pueden consistir en

⁵ Hay que destacar, en todo caso, que Fernández-Miranda no dudó en reformar aún más el procedimiento de urgencia para hacerlo más flexible para el debate sobre la LRP. Estos cambios suponían que, si la Ponencia introducía cambios al texto de la propuesta de ley, los procuradores podían intervenir en el plenario, incluso si no habían presentado enmiendas previamente, y, además, a cambio de no fijar un límite de tiempo para el debate, el presidente de las Cortes se reservaba el derecho de declararlo terminado cuando lo considerase oportuno. Los cambios se pueden ver en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, nº 1532, 21 de octubre de 1976.

plantear ciertos aspectos de una manera determinada para cambiar la interpretación de lo que está en juego (Shepsle, 2002: 10).

Los tres días de debate plenario se han analizado utilizando el software NVivo para codificar los temas. La codificación fue un proceso iterativo: algunos temas se identificaron antes de leer los debates a partir de fuentes secundarias, el borrador de la propuesta de ley y las 83 enmiendas presentadas, como punto de partida para la preidentificación de categorías basadas en los diferentes aspectos que cubrían tanto las enmiendas como la propuesta de ley. Entre estos temas encontramos, por ejemplo, el sistema electoral, el debate entre representación orgánica vs. representación inorgánica, el papel del Rey o los mecanismos para la reforma constitucional. A medida que iba leyendo y releendo los debates, añadí nuevas categorías, cambié otras y borré algunas. El número de veces que un tema en particular se mencionaba me ayudó a identificar los temas que más preocupaban a las personas que intervinieron, pero el análisis, aparte de ser cuantitativo, también era cualitativo, por lo que también presté atención a lo que decía cada procurador sobre determinados temas y qué decía exactamente. Es también significativo el tiempo que se dedicaba a determinados temas, más que el número de referencias. Después de todo, esta no era una sesión plenaria ordinaria. Semanas de especulación, así como un desmenuzado análisis por parte de la prensa, habían precedido al debate, por lo tanto, los procuradores sabían que cada palabra que saliera de su boca se haría pública y sería posteriormente analizada. Más que un debate parlamentario, esta era una *performance* destinada al público español que había sido cuidadosamente coreografiada por Fernández-Miranda.

Se hace evidente que la coreografía había sido minuciosamente preparada en la manera en que tuvo lugar la votación de la LRP, lo cual era también importante a la hora de

plantear lo que estaba en juego. No solo se televisó la votación, sino que, a su vez, se pidió individualmente a cada procurador que se levantara y votara diciendo «sí», «no» o «me abstengo» ante la atenta mirada de los telespectadores. Un análisis rikeriano defiende que la «manipulación de dimensiones, en tanto en cuanto una actividad diferente a la persuasión, necesita de una audiencia y gira en torno a las convicciones que tienen las víctimas sobre las reacciones de la audiencia» (Paine, 1989: 48). En el caso de España, la reacción de la audiencia se estaba convirtiendo por primera vez en importante y Fernández-Miranda quería subrayar a los procuradores franquistas la importancia de este nuevo público.

En cierta medida, el debate respetó los contornos de la Ley, por lo que se discutieron todas las cláusulas incluidas en los cinco artículos de la Ley, así como todas las disposiciones transitorias. Algunas de las cuestiones más importantes del debate fueron el bicameralismo y el papel particular del Senado en esta disposición bicameral, los requisitos para la reforma constitucional, el papel del Rey a la hora de consultar a los ciudadanos y de nombrar senadores y la representación de las Islas Canarias. Sin embargo, en consonancia con el análisis de Aguilar (2002: 173-174), está claro que los dos temas que más acaloradamente se debatieron fueron la legalidad de la Ley y qué sistema electoral se adoptaría. Estos dos temas podían potencialmente arruinar la estrategia de Fernández-Miranda, ya que constituían una amenaza —si bien en diferentes direcciones— a la manera en la que la Ley había sido planteada.

El debate sobre la legalidad de la Ley giró en torno a sus objetivos e intenciones reales. La Ley se había planteado deliberadamente como la culminación de las siete Leyes Fundamentales, más que como su derogación. Por lo tanto, cualquier procurador que eligiese «no guardar las apariencias» al rechazar dicho planteamiento introducía un elemento crítico al debate. Fueron dos procuradores

en particular los que rechazaron mantener las apariencias y cada uno de ellos presentó una enmienda a la totalidad, exigiendo que la propuesta de ley fuese devuelta al Gobierno. Es interesante notar aquí que ambos procuradores, Blas Piñar López y José María Fernández de la Vega y Sedano, estaban íntimamente vinculados al Movimiento Nacional. Los procuradores que más se identificaban con los ideales nacional-sindicalistas eran menos proclives a aceptar el planteamiento que entendía esta Ley como el paso natural que debía tomar el franquismo. Eran también los más propensos a evocar la guerra civil y hacer alusión a José Antonio y a Franco. Estos procuradores no podían guardar las apariencias⁶. Tanto Blas Piñar como José María Fernández de la Vega y Sedano arguyeron que el proyecto de ley no era de reforma, sino de ruptura con el marco jurídico vigente. Consideraban que, aunque las Leyes Fundamentales podrían reformarse, los Principios del Movimiento Nacional eran «permanentes, inalterables e inderogables». Para Blas Piñar, los Principios coincidían con «los ideales que dieron vida a la Cruzada» y que formaban «el ser mismo, el alma y la conciencia nacional». Defendió que los Principios eran de una índole diferente a las Leyes Fundamentales, pues las precedían y, de esta manera, formaban los cimientos sobre las que estas últimas se sustentaban. Para Fernández de la Vega y Sedano el proyecto de ley representaba «la ruptura frontal y absoluta» con el marco constitucional. Estos procuradores no podían aceptar la ambivalencia conceptual que permitía a aquellos que hablaban en nombre de la Ponencia presentar la Ley como la perfección del marco jurídico vigente.

⁶ Quizá no es coincidencia, pues, que una gran parte de los procuradores que fueron en visita oficial a Panamá, a los que ya me he referido anteriormente, fueran sindicalistas. Sánchez-Cuenca (2014: 222) apunta que un 56% de los 34 procuradores ausentes de la votación del 19 de noviembre eran sindicalistas, lo que era «un porcentaje demasiado alto para ser una coincidencia».

Esta ambigüedad conceptual, sin embargo, se tenía que mantener para facilitar la reforma. En primer lugar, para permitir que aquellos procuradores franquistas que desearan votar a favor de la Ley lo hiciesen, sin creer que estaban así traicionando los principios que habían jurado defender al tomar posesión de su cargo. Y, lo que es más importante, también se protegía la confianza en el Rey, quien, al ser nombrado por Franco como su sucesor, había jurado públicamente respetar y defender las Leyes Fundamentales y los Principios del Movimiento Nacional. Por eso constituían una amenaza las enmiendas que proponían una cláusula de derogación en la Ley que especificase qué aspectos de las Leyes Fundamentales eran derogados por la LRP. Aunque suponían un número muy reducido (representaban poco más de un 2% de las 83 enmiendas presentadas y poco más de un 15% de las 19 enmiendas que fueron aceptadas como válidas, al recibir el apoyo de un mínimo de diez procuradores), el mensaje era contundente, ya que atrajeron la atención hacia la ambigüedad conceptual que los arquitectos de la Ley defendían. Aunque todos eran conscientes de que, en realidad, la LRP derogaba las Leyes Fundamentales en su totalidad, Fernández-Miranda se dio cuenta de que era mejor no entrar en detalles. En este sentido, escribió en su diario: «Cuando existieran unas Cortes legitimadas democráticamente, el tema perdería toda su importancia; mientras tanto, planteado abiertamente, era hurgar de forma innecesaria en heridas profundas» (Fernández-Miranda, 1995: 262).

Como franquista, Fernández-Miranda tenía un agudo sentido de la importancia de lo que él definió como una «política de apariencias». Así, escribió en su diario:

Durante mis años de ministro oí con frecuencia esta expresión: vestir el muñeco. Era el enunciado de una política de apariencias frente a una política de realidades. Lo importante para aquella política era presentar las cosas bien, que parecieran ser aun-

que no fueran: lo importante no era ofrecer soluciones efectivas, sino que lo parecieran; se buscaba la brillantez y no la eficacia, *si ello permitía mantener la posición deseada y salvar la cara* (las cursivas son mías, Fernández-Miranda, 1995: 70).

Al convertirse en la octava Ley Fundamental, respetando de esta manera la legalidad franquista, la LRP podía ser presentada como parte de un esfuerzo por renovar el franquismo, más que como la ruptura por la cual abogaba la oposición.

Muchos procuradores se adhirieron a este planteamiento durante el debate. La intervención de Cruz Martínez Esteruelas sobre este punto simboliza muy bien dicho planteamiento:

[...] bueno es recordar también que esa obra legislativa forma parte de la obra entera de un régimen en que tuvo lugar la revolución pacífica, social y económica que hoy hace posible que estemos discutiendo en una Cámara cuestiones que en otro tiempo tuvieron como marco la angustia, la anarquía y la confrontación armada.

En esta y otras intervenciones de carácter parecido, es el régimen de Franco el que sentó las bases para la reforma democrática. Esta interpretación permitió a los procuradores «mantener la posición deseada y salvar la cara».

Otro punto clave en el planteamiento de la Ley fue limitar su alcance a un mero instrumento procedimental, con la intención de permitir a los españoles expresar su opinión. Como portavoz de la Ponencia, Fernando Suárez González resaltó este punto al sostener que la Ley no adelantaría el contenido de la reforma, sino que simplemente establecería un procedimiento para llevar a cabo la reforma. El limitado alcance procedimental de la Ley, amén de su simplicidad, permitió que se presentara como algo que tenía que votarse a favor o en contra en su totalidad. Cruz Martínez Esteruelas se quejó de que impedir a los procuradores que votaran se-

paradadamente a cada enmienda equivalía a «obligar a elegir el todo o nada». Sin embargo, este era precisamente el objetivo de dicho planteamiento. Fernández-Miranda sabía que si permitía el voto individual a cada una de las 19 enmiendas que se aceptaron discutir en el plenario, habría sido muy difícil que la propuesta de ley se aprobase, al menos de una manera en la que se mantuviese fiel a sus intenciones originales. Además, cada una de estas enmiendas era ya de por sí complicada. Cada enmienda contenía por separado varios puntos y sugerencias que habrían imposibilitado cualquier forma de consenso. Plantear la Ley como un instrumento procedimental, con un objetivo cuidadosamente predefinido, determinaba la dimensionalidad de la Ley en torno a un voto a favor o en contra. Sánchez-Cuenca señala (2014: 28) que la simplicidad de la LRP la hizo funcionar «como si fuera un ultimátum», lo que facilitó la coordinación de los procuradores franquistas en torno a una decisión e hizo más fácil que los procuradores percibieran cuál era la tendencia mayoritaria.

Por lo que respecta a determinar la dimensionalidad de la Ley, era también importante que, como presidente de las Cortes, Fernández-Miranda controlase los términos bajo los que se discutiría y votaría la LRP. En primer lugar, habría una clara distinción entre dos fases de la sesión plenaria: la primera consistiría en las deliberaciones, en las que Fernández-Miranda controlaba quién hablaba y en qué orden, y la segunda sería la votación. Fernández-Miranda dejó claro que no habría ningún voto hasta que la fase deliberativa de la sesión plenaria hubiera concluido, para evitar así que los procuradores pudieran votar por separado cada una de las enmiendas después de que estas se debatieran. Temía que, si esto ocurría, la LRP podría verse sustancialmente alterada por el peso de enmiendas menores, que eran insignificantes por sí mismas, pero no así en su conjunto. Esto alteraría el planteamiento de la Ley como un asunto de todo o nada y, por

tanto, también las dimensiones sobre las que se estaba juzgando. La coordinación de los procuradores franquistas se volvería más difícil si se les exigía formar una nueva mayoría en torno a cada enmienda.

Fernández-Miranda también se cuidó en dejar todas las opciones abiertas sobre cómo se llevaría a cabo la votación finalmente. Delineó los tres posibles métodos de votación al inicio de los tres días de debate, pero dejó claro que no decidiría cuál usar hasta que la fase deliberativa de la sesión plenaria hubiera acabado. El primer método conllevaría votar la LRP en su totalidad, con una mayoría de dos tercios necesaria para su aprobación. El segundo conllevaría votar determinadas secciones de la Ley separadamente, que serían aprobadas por mayoría simple. Una ulterior aprobación por dos tercios de la cámara sería necesaria para que el referéndum se pudiese celebrar. En el tercer método, se votarían separadamente varios puntos, aunque no todos, y aquellos que no fuesen aprobados irían a la comisión legislativa de las Leyes Fundamentales. Una vez que fueran aprobadas ahí, la LRP sería devuelta al pleno de las Cortes. Al negarse a comprometerse con una decisión de antemano, Fernández-Miranda podía adaptar su estrategia como considerase oportuno. De esta manera, él retuvo la iniciativa, mientras otros se veían obligados a reaccionar. Que algunos procuradores estaban molestos con el control que ejercía Fernández-Miranda sobre los procedimientos estaba claro en el número de críticas que se hicieron al uso del procedimiento de urgencia y al innecesario apresuramiento que este exigía. También hubo procuradores que pidieron que se votase cada enmienda por separado. Nada más acabar el segundo día de deliberaciones, Luca de Tena y Brunet apuntó a la existencia de pactos secretos dentro de las Cortes y declaró: «No se entiende, señores Procuradores, por qué se nos oculta el procedimiento y, en consecuencia, el conocimiento de lo que vamos exactamente a vo-

tar». Fernández-Miranda demostró tener totalmente controlado el procedimiento cuando contestó: «Entiendo que el sistema de las votaciones no es desconocido. Lo que es desconocido es la decisión de esta Presidencia, que tiene derecho a tomarla en el momento oportuno».

Al mantener la iniciativa de esta manera, Fernández-Miranda fue capaz de responder hábilmente a la principal amenaza de esta estrategia: una maniobra herestética que intentó llevar a cabo Cruz Martínez Esteruelas, el portavoz del grupo derechista Alianza Popular (AP). Este grupo, liderado por Manuel Fraga, constaba de 180 procuradores y era la agrupación política más numerosa de las Cortes. El apoyo de este grupo era muy importante para que la LRP saliera adelante. Sánchez-Cuenca (2014: 266) señala que «Alianza Popular facilitó enormemente la coordinación de un bloque importante de procuradores que podía votar tanto a favor como en contra».

Según Riker, una de las maniobras herestéticas más comunes consiste en la manipulación de dimensiones, lo que normalmente conlleva la introducción de una nueva dimensión que altere el equilibrio existente y permita que se forme una nueva mayoría en torno a un nuevo asunto. Sin embargo, Nagel señala que Riker también reconoce que:

[...] el concepto incluye la posibilidad de determinar la dimensionalidad, manteniendo o reduciendo el número de dimensiones del asunto. Si los políticos proclives al cambio intentan aumentar la dimensionalidad, entonces los que están ya en el poder tienen que mantener la estabilidad suprimiendo o delimitando nuevas causas de conflicto.

Esto es lo que Fernández-Miranda estaba intentando conseguir. La LRP determinó la dimensionalidad en torno a la cuestión de apoyar o desaprobar una ley que se había presentado como un asunto de procedimiento y no como uno sustancial. En línea con el

argumento de Sánchez-Cuenca (2014: 20-29), esto facilitó que los procuradores discernieran cuál era la opinión mayoritaria en las Cortes y así fomentó que se posicionaran a favor, con tal de evitar quedarse en una posición de minoría.

En el segundo día de deliberaciones, Cruz Martínez Esteruelas, el portavoz del grupo parlamentario de Alianza Popular, amenazó con que sus diputados se abstendrían si no se votaba cada enmienda antes de votar la Ley en su totalidad. Detrás de este asunto procedimental estaba el deseo de Alianza Popular de obligar al Gobierno a adoptar un sistema electoral mayoritario para las elecciones al Congreso de los Diputados, en vez del sistema proporcional que proponía la LRP. AP intentó de esta manera su propia maniobra herestética al introducir una nueva dimensión. Conseguir el apoyo necesario para aprobar la LRP era una cosa, pero conseguir este apoyo en cada enmienda era algo totalmente diferente. Si hubiera ocurrido esto, es probable que la LRP habría tenido las mismas dificultades que Sánchez-Cuenca ha identificado en relación al paquete de reformas de Arias Navarro. El problema con las diferentes iniciativas legislativas propuestas por Arias Navarro era que: «No estaba claro cuánto había en juego en cada uno de los asuntos que configuraban la reforma, ni qué alcance tenían cada uno de ellos o tomados conjuntamente» (Sánchez-Cuenca, 2014: 113).

Fernández-Miranda gestionó la amenaza de Alianza Popular no suprimiendo el nuevo asunto, sino decidiendo sobre él independientemente. Al darse cuenta de que tendría que negociar, el Gobierno aceptó la introducción de correctivos a la proporcionalidad, de los que el más importante era que las circunscripciones electorales corresponderían con las 52 provincias españolas y que habría un mínimo de dos diputados por circunscripción, independientemente de cuál fuese su población. Esta única enmienda al sistema electoral, estipulada en la primera disposi-

ción transitoria, fue después votada por separado, antes del voto final sobre la LRP, y fue aprobada sin mayores problemas. La enmienda se incluyó en el texto de la LRP que fue después sometido a voto en su totalidad⁷.

Aunque estos dos temas (la legalidad de la Ley y el sistema electoral que se proponía) eran los más controvertidos y, por consiguiente, los aspectos que más se discutieron, uno de los temas que se codificó con un mayor número de referencias no tenía, sin embargo, relación con el contenido propiamente dicho de la Ley y, aun así, su análisis es revelador. El tema era el de las emociones, que a su vez se desglosaba en las diferentes emociones articuladas por los oradores. Entre estas, destacaban tres: la lealtad, el respeto y la conciencia sobre la transcendencia histórica que tenía tal acontecimiento. La lealtad se expresó de maneras diferentes: lealtad a Franco y al legado de su régimen, lealtad a los Principios Fundamentales que daban base al régimen franquista y lealtad al Rey. Lo que es quizá más interesante es que parecía más importante para los procuradores ser fieles a sus creencias y principios, independientemente de cuáles fueran estos, que a qué eran leales. A menudo se hacía aparente que el mismo orador podía ser leal a varias cosas a la vez, pero el deseo de parecer que permanecían fieles a sí mismos se dejaba fuera de dudas, lo cual levantó a menudo el aplauso de los procuradores. Por eso se puso tanto hincapié en plantear la Ley de una forma determinada. Fernández-Miranda entendió la importancia de la política de las apariencias, de la necesidad de los procuradores por parecer leales a sus creencias y de salvar la cara. El éxito conseguido por el esmero con el que se planteó

⁷ Navarro (2014: 151) sostiene que el Gobierno había juzgado esos correctivos a la proporcionalidad como necesarios, pero que, a sugerencia de Fernández-Miranda, se los reservó como moneda de cambio para el debate.

la LRP como si fuese la culminación y la consecuencia lógica del franquismo puede reconocerse en la siguiente declaración del ministro de la Marina, el almirante Gabriel Pita, íntimo amigo de Franco, quien declaró después de la votación: «Mi conciencia está tranquila porque las reformas democráticas se llevarán a cabo siguiendo la legalidad franquista» (Preston, 2004: 374).

Otra emoción clave durante los debates fue el respeto. Todos los oradores expresaron su respeto por los demás y por sus opiniones, aunque fuesen diversas. Además de pronunciarse de manera explícita, también se manifestó en la exquisita cortesía con la que los procuradores se dirigían al plenario y a otros procuradores en particular. También hubo respeto por el pasado, normalmente en forma de elogios a los logros de Franco. Esto concordaba con el planteamiento de la Ley como si fuera la culminación del legado de Franco y el siguiente paso que este debía tomar. Por último, hubo un claro respeto por los ciudadanos, si bien a veces venía acompañado por una visión paternalista sobre sus capacidades. El respeto por la voluntad de los españoles apareció sobre todo en la cantidad de veces en las que los procuradores reconocieron el derecho del pueblo español a manifestar su opinión. Aunque hubo desacuerdo en qué exactamente había que dejar en manos del pueblo, ningún procurador disintió, o al menos quiso mostrar su desacuerdo públicamente, sobre la necesidad de dar voz a los españoles. Los ponentes pusieron más énfasis en esta necesidad que los otros procuradores, porque habían presentado la Ley precisamente como un mecanismo procedimental para dar voz a los ciudadanos.

La otra emoción a la que los procuradores se refirieron con mayor frecuencia se puede expresar como una comprensión de la trascendencia histórica de la ocasión. Casi todos los oradores afirmaron ser conscientes de la tarea histórica en la que se encontraban involucrados y muchos tam-

bién manifestaron su deseo de hacer frente a las exigencias del momento. Esta comprensión de la ocasión histórica iba frecuentemente acompañada por el deseo de cumplir con su deber, de servir al pueblo español y muchos reconocieron el sentido de responsabilidad que sentían en aquel momento histórico. Tal vez esto no fue más que un «sentimiento exagerado de patriotismo» (Preston, 1986: 101), pero aquel sentimiento hizo que los procuradores se unieran en torno a una conciencia de empresa colectiva que facilitó la aprobación de la Ley, ya que pocos querían mostrarse públicamente como intransigentes o como un obstáculo para la reforma.

También se reiteraron varios valores durante el debate. Aguilar (2002: 178, fn. 56) destaca que «“Armonía” fue la principal expresión del debate, sobre todo cuando se vio que se acalararon las discusiones y que sería necesario negociar la redacción de la versión final del texto». Por tanto, se hizo mucha más referencia a la armonía en el tercer y último día del debate que en el comienzo. Hay que destacar que las referencias al deseo y a la necesidad de asegurar la estabilidad —y, a la inversa, evitar los peligros de la inestabilidad—, así como el concomitante anhelo de paz, fueron también frecuentes a lo largo de los tres días de debate. Todos estos valores reflejaron el peso del pasado en el pleno.

CONCLUSIÓN

La LPR sentó las bases sobre las que posteriormente se sustentó el éxito de la Transición en España. En aquel momento, la figura clave fue Torcuato Fernández-Miranda, que, desde su control de instituciones fundamentales, se encontraba en una posición ideal para llevar a cabo maniobras herestéticas, sobre todo aquellas relacionadas con la manera en la que se planteó y se determinó la dimensionalidad de esta Ley.

Estas dos maniobras herestéticas estaban interrelacionadas: la manera de plantear la Ley permitió la determinación de su dimensionalidad. La manera en la que se planteó y se determinó la dimensionalidad de la Ley también es crucial para entender la importancia de la «estructura de los gustos y alternativas a partir de los cuales se toman decisiones» tal y como *aparece* ante los participantes (Riker, 1983: 55). En el contexto de una incipiente transformación de un régimen autoritario en uno democrático, la capacidad de manipular estructuras para que aparezcan de una forma específica a los participantes y de mantener las apariencias puede ser de gran importancia para los actores involucrados en ese proceso de cambio. Es más, este enfoque en las apariencias también subraya la importancia de la política como *performance*, sobre todo cuando, como en el caso de España, los ciudadanos son por primera vez un factor determinante.

El análisis que he presentado se basa en un solo caso de estudio, pero al centrarse en la relevancia de la herestética como herramienta para entender el cambio político, sus conclusiones, sobre la importancia que tiene la manera en la que se plantea y se determina la dimensionalidad de un asunto político para mantener las apariencias, pueden ser transferibles a otros contextos. Como mínimo, este análisis sugiere que un importante foco de atención de los estudios herestéticos en el futuro podría centrarse en regímenes durante una etapa de transición. Las maniobras herestéticas pueden ser centrales en procesos de transición, sobre todo en sus primeras etapas, así que sería positivo que los analistas políticos prestaran más atención a actores políticos que ocupan puestos institucionales claves. Tales actores pueden ser la clave de la manipulación de las estructuras tal y como aparecen ante los participantes, bien para facilitar o bien para estorbar la democratización.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Paloma (2002). *Memory and Amnesia. The Role of the Spanish Civil War in the Transition to Democracy*. New York: Berghahn Books.
- Casanova, José (1983). «Modernization and Democratization: Reflections on Spain's Transition to Democracy». *Social Research*, 50(4): 929-973.
- Cohen, Youssef (1991). «The Heresthetics of Coup Making». *Comparative Political Studies*, (24)3: 344-364.
- Evangelista, Matthew (2001). «Norms, Heresthetics, and the End of the Cold War». *Journal of Cold War Studies*, 3(1): 5-35.
- Fernández-Miranda, Pilar y Fernández-Miranda, Alfonso (1995). *Lo que el Rey me ha pedido*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Hay, Colin (2009). «King Canute and the "Problem" of Structure and Agency: On Times, Tides and Heresthetics». *Political Studies*, 57(2): 260-279.
- McLean, Iain (2001). *Rational Choice and British Politics: An Analysis of Rhetoric and Manipulation from Peel to Blair*. Oxford: Oxford University Press.
- McLean, Iain (2002). «Review Article: William H. Riker and the Invention of Heresthetic(s)». *British Journal of Political Science*, 32(3): 535-558.
- Nagel, Jack H. (1993). «Populism, Heresthetics and Political Stability: Richard Seddon and the Art of Majority Rule». *British Journal of Political Science*, 23(2): 139-174.
- Navarro, Eduardo (2014). *La Sombra de Suárez*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Ónega, Fernando (2014). *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Paine, Scott C. (1989). «Persuasion, Manipulation, and Dimension». *The Journal of Politics*, 51(1): 36-49.
- Powell, Charles (1996). *Juan Carlos of Spain. Self-Made Monarch*. London: Macmillan Press.
- Prego, Victoria (1999). *Diccionario de la Transición*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Preston, Paul (1986). *The Triumph of Democracy in Spain*. London: Methuen.
- Preston, Paul (1993). *Franco*. London: HarperCollins.
- Preston, Paul (2004). *Juan Carlos. A People's King*. London: HarperCollins.

- Riker, William H. (1983). «Political Theory and the Art of Heresthetics». En: Finifter, A. W. (ed.). *Political Science: The State of the Discipline*. Washington: American Political Science Association.
- Riker, William H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2014). *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schofield, Norman (2002). «Evolution of the Constitution». *British Journal of Political Science*, 32(1): 1-20.
- Shepsle, Kenneth A. (2002). *Political Losers, Inaugural William H. Riker Lecture*. Public Choice Society: San Diego, California (en línea). <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/5477/political%20losers.pdf?sequence=1>, último acceso 3 de diciembre de 2014.

RECEPCIÓN: 07/01/2015

REVISIÓN: 11/03/2015

APROBACIÓN: 25/05/2015

“Keeping up Appearances”: Torcuato Fernández-Miranda, “Heresthetics” and the Spanish Law for Political Reform

«Vestir el muñeco»: Torcuato Fernández-Miranda, la «herestética» y la Ley para la Reforma Política

Georgina Blakeley

Key words

- Political Elites
- Francoism
- Heresthetics
- Legislative Power
- Decision Making
- Democratic Transition

Palabras clave

- Élites políticas
- Franquismo
- Herestética
- Poder legislativo
- Toma de decisiones
- Transición democrática

Abstract

This article attempts to explain an unexpected political outcome: Why, when it would result in their own political demise, did an overwhelming majority in the Francoist parliament vote in favour of the Law for Political Reform in 1976? Based on the concept of heresthetics, this article analyses the strategic manoeuvres of Torcuato Fernández-Miranda, the president of the Francoist Cortes, which led to the passage of the Law. A thematic analysis of the three days of debate over the Law in the Cortes shows the way in which the discussion was raised and the dimensionality of the Law determined, and reveals significant “heresthetic” maneuvering in a situation of transition in which the need to maintain appearances was of vital importance.

Resumen

Este artículo trata de explicar un desenlace político inesperado: ¿por qué una inmensa mayoría de procuradores franquistas votó a favor de la Ley para la Reforma Política, la cual suponía su propia muerte política? A partir del concepto de «herestética», el artículo analiza las maniobras estratégicas llevadas a cabo por Torcuato Fernández-Miranda, el presidente de las Cortes franquistas, que garantizaron que la Ley se aprobase. Un análisis temático de los tres días de discusión de la Ley en el pleno de las Cortes revela la importancia de la manera en la que se planteó y se determinó la dimensionalidad de esta Ley, lo que debe considerarse como una significativa maniobra «herestética» en una situación de transición en la que la necesidad de mantener las apariencias, es decir, de «vestir el muñeco», era de vital importancia.

Citation

Blakeley, Georgina (2016). “Keeping up Appearances’: Torcuato Fernández-Miranda, ‘Heresthetics’ and the Spanish Law for Political Reform”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 3-20.
(<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.154.3>)

INTRODUCTION¹

The Law for Political Reform (LPR) was passed by the Cortes (Francoist parliament) on the 18th November 1976 and was subsequently approved by 94 per cent of the vote in a popular referendum on the 15th December 1976 (Preston, 1986:104). In passing the LPR, the Francoist parliament voted themselves and other key Francoist institutions out of existence. Moreover, not only did the Francoist deputies vote for their own political demise, they did so by an overwhelming majority. Of the 497 deputies present, 425 voted in favour, 59 voted against and 13 abstained. Having voted themselves out of existence, the deputies then led an exceptional, self-congratulatory standing ovation.

This article seeks to explain this unexpected political outcome drawing on heresthetics² to do so. It proceeds as follows. The next section explains the significance of the LPR and its place within Spain's democratisation process. The second section sets out how this article complements the various existing explanations of the Francoists' collective political suicide. The article then turns to heresthetics and its relevance to analysing the LPR. This involves first, examining Torcuato Fernández-Miranda as a heresthetician and second, analysing the three-days of plenary debate prior to the Law's approval. This analysis reveals the importance of framing and the fixing of dimensionality as key heresthetical manoeuvres within a transition situation where appearances and the need to keep up appearances are of the utmost importance.

1 This research was funded by a small research grant (SG112202) from the British Academy.

I would like to thank the two anonymous reviewers whose suggestions greatly improved this article. Any remaining deficiencies are, of course, my responsibility.

² Heresthetics is a political concept invented by the American political scientist, William Riker, and refers to the art of political manipulation.

THE LAW FOR POLITICAL REFORM AND THE SPANISH TRANSITION TO DEMOCRACY

The LPR was the first crucial step in Spain's legal transformation from within. Reform from above, on the initiative of the outgoing Francoist elites, was facilitated by the complex institutional and legal framework of the Francoist regime which had been built up over its thirty-six year period in power. To the surprise of many, not least the anti-Francoist opposition, the regime's institutional and legal framework was used to facilitate rather than to obstruct democratic reform.

Although the Francoist regime did not have a constitution, it had a well-developed legal framework which rested upon a series of Fundamental Laws. The first of these Fundamental Laws, issued during the Civil War, was the 1938 Labour Charter, which regulated labour relations. In 1942, the Creation of Parliament Act was passed followed by the 1945 Spaniards' Charter and the 1947 Act of Succession. Finally, there were the 1958 Principles of the National Movement Act and the 1967 Organic Law of the State. These Fundamental Laws amounted to little more than window-dressing while Franco was still alive, but once Franco was dead they provided a legal foundation upon which the Francoist institutions continued to depend for their legitimacy and ultimately their survival.

Crucially, the LPR was conceived and presented as the perfection of the existing Fundamental Laws rather than their abrogation. This framing meant it would be easier for Francoist deputies to accept the Law as the perfection and logical outcome of Francoism rather than its negation, as will be explored later in the analysis of the three-day parliamentary debate. Appearances mattered: few deputies were ready or willing to renege on their oath to uphold Francoist principles and thus wanted to believe that any reform carried out was in accordance with this legacy. In-

deed, Paloma Aguilar (2002:174) writes that “It was of utmost importance to maintain the fiction of Francoist legality right up until the passing of the Constitution in order not to provoke greater opposition on the part of the far-Right and the Army.”

The 1947 Law of Succession held the key to reform from within. Article ten of this Law stipulated that the Fundamental Laws could be reformed provided that the Parliament approved by an absolute majority the bill being proposed and that the Spanish population subsequently endorsed the proposed law in a referendum. With this provision enshrined within a Francoist Fundamental Law, the potential was there to reform the regime from within. Moreover, the Fundamental Laws had been previously modified and perfected on several occasions under Franco which meant that the precedent of transforming the Laws in order to improve them had already been set. The LPR, drafted originally by Torcuato Fernández-Miranda and proposed to the Parliament by the Head of the Government, Adolfo Suárez, became the eighth Fundamental Law even though its content effectively made the previous seven Fundamental Laws redundant.

In its final version approved by the Francoist parliament on the 18th November, the LPR consisted of five articles, two temporary clauses and one final provision. It was characterised by its brevity and lucidity and, in the words of Martín Villa, the original draft bill, though it was then subsequently modified, “was without doubt the work of the president of the Parliament, Torcuato Fernández-Miranda” (cited by Fernández-Miranda, 1995:226). In brief, the Law paved the way for the dissolution of the Francoist institutions and the holding of parliamentary elections.

The Law was criticised by many in the opposition for not establishing a full democracy and indeed the left-wing parties advised abstention in the referendum on the Law. This was to miss the point. The Law did not es-

tablish a full democracy because it did not intend to, but it did open the door for the people to state their preferences. Hence the title of the Law was no casual coincidence: it was deliberately named the Law *for* Political Reform not the Law *of* Political Reform.

This tightly defined conception of the Law was fundamental to the way in which it was framed and presented to the Francoist Parliament. For Fernández-Miranda, the LPR represented “the instrument of change” not change itself (Fernández-Miranda, 1995:259). This was the whole idea behind Fernández-Miranda’s vision of reform from above and his framing of the LPR. The aim was to use one procedural rule (Article ten of the Succession Law) to establish a new procedural rule (the LPR) which would pave the way for the people to decide more substantive issues in democratic elections.

Much of the Law’s content was, as Aguilar (2002), rightly points out, a reaction to the perceived failures of the Second Republic. The first article established the principle of popular sovereignty, the rule of law and the fundamental rights of the individual. It also established that legislative power was to reside in the Parliament while the King would sanction legislation. The second article detailed the two-chamber composition of the parliament and their method of selection and length of term. Clause six of the second article stated that the President of the Cortes and the Council of the Realm would be nominated by the King. Article three set out the criteria for constitutional reform, the initiative for which was granted to the Government and the Congress of Deputies. It required any constitutional reform to be approved by an absolute majority of the Congress and Senate. In the case of disagreement between the two chambers, a Joint Commission would be established to iron out disagreements. Before sanctioning any constitutional reform, the King would submit it to the nation in a referendum. Article four established the criteria for approving ordinary legislation. Article

five granted the King the power to submit an issue of "national importance" for approval in a popular referendum. The two temporary clauses established that the Government would regulate the first elections to the Cortes and laid out the criteria for the election of 350 deputies and 207 senators. The former would be elected by a system of proportional representation, corrected by a number of mechanisms to avoid over-fragmentation; the latter would be elected by a majoritarian system. The content of the temporary clauses was significant because nothing in these clauses was fixed or final. This helped in framing the rest of the Bill's content as simply a mechanism to allow the Spanish people to decide their political future while giving a temporary status to controversial issues like electoral criteria. The final clause established that the LPR would have the status of a Fundamental Law.

EXPLAINING THE LAW FOR POLITICAL REFORM

So remarkable is this piece of legislation that one analyst called it "the most bewildering event of the entire transition" (Casanova, 1983:971). Prego (1999:253) argues that it represented "the key to the transition process" while, in the most detailed analysis of the LPR to date, Sánchez-Cuenca (2014:11), argues that approving the LPR "was, without doubt, the most important episode of the Spanish transition to democracy."

Various factors combine to help explain the unexpected political suicide of the Francoist deputies. The structural context was certainly propitious for democracy. The social and economic changes that Spain had experienced during the long Francoist dictatorship, the democratising pressures from the international environment, the difficulty of transferring the personal legitimacy of Franco to any successor and the democratising pressure from civil society actors were all

factors which combined to push Spain in a democratic direction. And yet, although much was made in the plenary debate on the LPR that Franco was "unrepeatable" and change was thus to some degree inevitable, there was plenty of disagreement over both the degree and substance of this change, from minimal suggestions of expanding elements of organic democracy to maximal suggestions for liberal democracy. Little was inevitable about the degree and direction of democratisation in Spain.

The key dilemma as Sánchez-Cuenca (2014:16) points out is to explain why both the Council of the National Movement and the Francoist Cortes showed greater hostility and resistance towards the initial, more timid reform programme put forward by Franco's appointed nominee, Carlos Arias Navarro, than towards the LPR. By analysing the voting behaviour of the Francoist deputies with regard to the various legislative initiatives which made up the Arias reform package and the subsequent LPR, Sánchez-Cuenca demonstrates that a sufficient number of deputies changed their vote between the two major reform initiatives to allow the approval of the LPR in contrast to the Arias reforms. Significantly, he shows that their reasons for doing so were not ideological but strategic: "voting behaviour was determined by the desire of the deputies to align themselves with the majority position in the Cortes" (Sánchez-Cuenca, 2014:27). One of the major differences between the Arias reform package and the LPR was that the fragmentary nature of the former, made up of various legislative initiatives, made it difficult for deputies to coordinate themselves, whereas the simplicity of the LPR facilitated this coordination. This article draws on the analytical framework of heresthetics to complement Sánchez-Cuenca's (2014:29) major research finding that "the process of political change was ruled, in large part, by strategic questions that concerned the capacity of the deputies to anticipate what was going to be

the winning position and to be able to join it". Heresthetics focuses on precisely the kind of strategic questions Sánchez-Cuenca identifies and is useful in analysing the different ways in which the environment can be manipulated strategically to encourage the formation of winning majorities.

HERESTHETICS

There is an increasing amount of literature on the subject of heresthetics. Many of the most interesting contributions flesh out the theoretical framework of heresthetics with rich, historical narratives. These analytic narratives take conventional political wisdoms and turn them on their head or they take unexpected political outcomes and provide a convincing explanation of them. While this growing body of literature provides both theoretical and historical insights, it is limited in two interrelated ways. First, the geographical focus is concentrated on the USA and Britain with only a few exceptions to this rule (for example, Nagel (1993) on New Zealand and Cohen (1991) and Evangelista (2001) discussed below). The main work on the USA has come from William Riker (1983, 1986), Kenneth Shepsle (2002), and Norman Schofield (2002). On Britain, McLean (2001, 2002) has provided the most interesting body of work. Second, the literature focuses on heresthetics within established liberal democracies. Only a small number of articles examine regimes which are in states of transition: heresthetics are used by Cohen to explain the Brazilian coup of 1964 and by Evangelista (2001) to explain change in the Soviet system which paved the way for the end of the Cold War. This analysis adds to the existing literature through an examination of heresthetics in an authoritarian regime in the process of transition. It therefore takes up Cohen's (1991:345) invitation to explore "the connection between heresthetics and political change."

Heresthetics is a neologism coined by Riker to refer to the art of political manipulation. Riker defined heresthetics as being concerned with "the manipulation of the structure of tastes and alternatives within which decisions are made, both the objective structure and the structure as it appears to participants. It is a study of the *strategy* of decision." (Italics in the original, 1983:55) The stress on strategy is important as heresthetics is not reducible to general political cunning, rhetoric or persuasion. Riker argues that heresthetics refers to strategic manipulation whereby "the winners induce by more than rhetorical attraction. Typically they win because they have set up the situation in such a way that other people will want to join them – or will feel forced by circumstances to join them – even without any persuasion at all." (Riker, 1986:ix) This is important because some people cannot or will not be persuaded. Yet, as with both rhetoric and persuasion, the use of language, especially to frame issues in a particular way, is important to the success of heresthetical strategies.

Although a range of behaviour fits under the label of heresthetics this article focuses on two main forms: framing and the fixing of dimensionality. Moreover, rather than seeing these as separate forms of heresthetics, this article enhances the existing literature on heresthetics by arguing that what is important here is the relationship between the framing of what is at stake and the fixing of dimensionality. The act of framing an issue in a particular way, combined with control over procedural issues such as voting systems, can help to achieve the fixing of dimensionality. A focus on framing also directs attention to the performative dimension of heresthetics, which Colin Hay (2009:263-4) argues has often been neglected especially in public settings.

This performative dimension has also been neglected in transition settings where the public audience is in the process of becoming an important and novel factor in politics.

Heresthetics is a useful theoretical tool to enhance our understanding of the strategic manoeuvring that contributed to the approval of the LPR. To begin with, the LPR provides just the kind of material which McLean argues heresthetics should concentrate on illuminating. In his review article of Riker's work, McLean argues that the future of Riker's agenda is to be found in emphasizing "the unexpectedness of some political outcomes (2002:554). Through heresthetics, McLean continues, 'The analyst identifies a surprising political outcome ... and seeks to identify the rhetorical and heresthetic devices that led to it.'" (2002: 557) Heresthetics is a useful tool in providing a convincing analytic narrative of perplexing political events such as the LPR.

Second, heresthetics is useful because it points to the importance of both structure and agency and the interplay between them. Herestheticians are to be found "continually poking and pushing the world" to produce the desired outcome (Riker, 1986:142), but this constant poking and pushing does not take place in a vacuum. Shepsle (2002:20) emphasises the importance of the institutional resources that a heresthetician has at his or her disposal for "institutional arrangements provide both the obstacles and opportunities affecting strategic manoeuvring". Those who are best placed to carry out heresthetical manoeuvres, therefore, are those who occupy the institutional positions which will allow them to carry out heresthetical strategies.

Finally, in Riker's (1983:63) words, "the user of the particular heresthetic device must be a person who has lost a decision or reasonably anticipates losing one." Nagel, however, qualifies what Shepsle (2002:11) calls Riker's "soft spot" for losers. For Nagel (1993:144), "the more accurate formula is 'potential losers' as winners who want to stay in power must be constantly inventive if they are to adapt to change and fend off rivals' gambits." In 1976 there was every

chance that Fernández-Miranda was facing the possibility of defeat. Fernández-Miranda's strategy for reform could be rejected by the Francoist parliament, be vetoed by powerful players such as the Army or be damaged by opposition calls for abstention in the popular referendum on the Law. Tension was also heightened by the opposition call for a general strike on the 12 November, a mere four days prior to the plenary debate.

TORCUATO FERNÁNDEZ-MIRANDA AS HERESTHETICIAN

Torcuato Fernández-Miranda was well placed to undertake heresthetical manoeuvres. He had enjoyed a long and distinguished career under Franco, having held a variety of posts including that of vice-president of the Council of the National Movement (the Falange) and vice-president of the Government. He knew how the institutions of the Francoist regime worked and was ideally placed to manipulate the institutional context to produce the desired outcome. Moreover, as an expert in constitutional law he had a deep and sophisticated knowledge of the seven Fundamental Laws. This knowledge was essential to any reform based on the legal self-transformation of Francoism. It enabled Fernández-Miranda to demonstrate convincingly that the Fundamental Laws, including that of the Principles of the National Movement, could be reformed. This helped to assure the King Juan Carlos that on swearing his fidelity to the Fundamental Laws and the Principles of the National Movement as Franco's designated successor, he was not tying his hands with regard to any future democratic reform process (Preston, 1993:742).

Shepsle (2002:19) emphasises that "it helps a great deal for someone to be in an institutional position to implement his or her heresthetic". At the time of the LPR, Fernández-Miranda was President of the Parliament and President of the Council of the Realm.

Control of the Parliament was crucial to the passage of any legislation, including any future political reform bill. That Fernández-Miranda recognised the importance of this position can be seen in his refusal of the King's offer to make him Prime Minister. Fernández-Miranda declared: "As a political man, which I am, I would like to head your new government but I can be a great deal more use to you as president of the Cortes". (Powell, 1996:76)

Fernández-Miranda's position also corresponds to "one common heresthetic move" identified by McLean, namely, "leading from the wrong side" (2001:28). Two examples McLean provides of this are Peel who led the agricultural party which abolished agricultural protection and Disraeli who led the rural party which enfranchised the towns. In the case of the LPR, Torcuato Fernández-Miranda was certainly "leading from the wrong side". For the anti-Francoist opposition, it was inconceivable that Fernández-Miranda would be able to usher in democratic reforms yet, despite being a life-long Francoist, he proved crucial to its demise.

The three actors involved in guiding the passage of the LPR through the Parliament were the King Juan Carlos, the President of the Government Adolfo Suárez and Torcuato Fernández-Miranda. According to Preston, all three "knew that they were walking a tight-rope. The project had to be steered past the Francoist establishment and the Army while being exposed to the suspicious scrutiny of the opposition" (2004:363). The danger lay in the fact that the LPR would be seen as too radical for the Francoist bunker, who from their control of the key Francoist institutions would do their best to block it, while it would be seen as too moderate by the opposition forces, who would also try to discredit it in order to force their preferred route to democracy via the establishment of a provisional government of all the opposition forces.

To square the circle, the heresthetic manoeuvres of Fernández-Miranda were cru-

cial. For Fernando Ónega (2014:79), Fernández-Miranda was "masterful in the art of directing the Cortes" and as such was "the authentic muse of the transition" (Ónega, 2014:173). As a heresthetician, Fernández-Miranda was attentive to the ability of the institutional and structural context to both facilitate and obstruct rational action and he was attentive to the process by which outcomes are produced (Shepsle, 2002:9). He was also attentive to these in both their *objective* and *subjective* appearance. In this sense, insufficient analytical attention has been paid to Riker's emphasis on "the structure as it *appears* to participants" in contrast to the "objective structure of tastes and alternatives" (1983: 55, my italics added). This article argues that this is particularly important when conducting heresthetics in the context of an authoritarian regime where the formal structures and institutions of power are never indicative of the realities of power. In such a situation, the importance of "the structure as it appears to participants", as well as how it may appear to others, can be more significant than in a more transparent, democratic situation. If appearances and the "keeping up" of appearances can be crucial in authoritarian contexts, key heresthetic manoeuvres may consist of controlling appearances by framing issues in particular ways.

HERESTHETICAL MANOEUVRES

Shepsle (2002:11) argues that "Clever politicians do not take the political world as they find it". True to this claim, Fernández-Miranda took nothing as fixed or given. He used various heresthetic manoeuvres to achieve the desired outcome: he introduced new procedures to change who would take the decision and retained control over deciding the voting procedure to be used until the end of the three-day plenary session. He framed the decision in particular ways to control the interpretation of what was at stake in voting for the Law and, in so doing, also fixed dimen-

sionality. In short, he invented new ways of conducting politics.

Fernández-Miranda's most important procedural innovation was the emergency procedure. This was crucial in two ways: first, it established a maximum time limit of 25 days to process bills. This helped to control the amount of time any particular aspect could be debated and made delaying tactics harder. Second, it allowed the Parliament plenary, rather than the legislative commissions, to receive any bill which the President considered to be urgent. This meant that the LPR would not have to pass through the legislative commission which normally dealt with any bill relating to the Fundamental Laws. Although Fernández-Miranda had nominated eleven new Presidents to the various legislative commissions, including that which dealt with the Fundamental Laws³, over half of the deputies who made up the Fundamental Laws commission were hard-line Francoists who could have effectively killed the bill simply by ensuring that it became buried in committee never to reappear⁴. The emergency procedure therefore shifted the centre of decision-making in the Cortes from the legislative commissions, where the diehard Francoists were concentrated, to the Parliament plenary which was more varied in its composition. This effectively changed the set of agents who would vote on the LPR.

Moreover, prior to using the emergency procedure for the LPR, Fernández-Miranda

put it to the test while the previous government led by Franco's appointed nominee, Arias Navarro, was still in charge. On the 25th May 1976, the emergency procedure was applied to the "Meeting and Demonstrations" bill. The plenary session lasted a mere five hours and was approved with only four votes against. In June, the Political Associations bill was also presented using the same mechanism and again was passed without problem. By using the emergency procedure on previous bills under a Franco-nominated Prime Minister, the procedure could not be seen as specific to the LPR or to the Suárez Government. Although several deputies complained about the use of the emergency procedure for the LPR in the three-day debate, such complaints lacked force as the procedure had acquired prior and independent legitimacy⁵.

Heresthetical manoeuvres can also consist of framing issues in particular ways to change the interpretation of what is at stake (Shepsle, 2002:10). In an authoritarian situation where appearances may be crucial, Fernández-Miranda used various tactics to carefully frame the issue.

First, great care was taken to clearly associate the LPR with the King, whom many Francoists were hesitant to cross given that King Juan Carlos was Franco's handpicked successor. To go against the King's wishes was tantamount to saying that Franco had erred in his judgement and most Francoists could not bring themselves to believe that. An attention to appearances was also notable in

³ The intransigent Raimundo Fernández Cuesta was replaced by the younger and more moderate Gregorio López Bravo as President of the Fundamental Laws commission.

⁴ Even though the emergency procedure effectively switched the centre of decision-making from the legislative commissions to the plenary of the Cortes, Torcuato Fernández-Miranda still did not hesitate to remove some of the most intransigent Francoists when the time came to pass the LPR. As Preston (1986:101) comments, some of them were sent off on an official foreign visit to Panama via the Caribbean so that they were absent when the vote took place.

⁵ It is worth noting, however, that Fernández-Miranda did not hesitate to further reform the emergency procedure to make it more flexible prior to the LPR debate. The changes included allowing deputies to intervene in the plenary, even without having presented prior amendments, should the Ponencia introduce changes to the text of the Bill and, in return for not fixing a time-limit for the debate, the President of the Cortes reserved the right to declare the debate closed. See the changes in the Boletín Oficial de las Cortes Españolas, no. 1532, 21/10/1976.

the selection of the team responsible for presenting the LPR bill to the Parliament. Preston (2004:373) claimed they had been carefully chosen by Fernández-Miranda “in terms of their ability to appeal to different sectors of the Cortes”. The “cleverest choice”, according to Preston, “was the King’s life-long friend, Miguel Primo de Rivera. As the political heir of the Founder of the Falange, there was no-one better to assume the defence of the reform project”. (2004:373)

In addition to the careful association of the Law with key figures, the conceptualisation of the Law was also crucial in framing the issue at stake. An analysis of the three-day parliamentary debate on the LPR can shed light on the importance of framing. As part of her wider work on the politics of memory in Spain, Paloma Aguilar shows the extent to which the past, and the various and often confusing lessons drawn from it, formed a thread running through the three days of debate (Aguilar, 2002:173). Although useful, this analysis was not intended to be a comprehensive examination of the thematic content of the debate. A thematic analysis of the content of the debate is important, however, given that heresthetical manoeuvres can consist of framing issues in particular ways to change the interpretation of what is at stake (Shepsle 2002, p.10).

The three days of the plenary debate were analysed using NVivo as the tool to code themes⁶. Coding was an iterative process: some themes were identified prior to reading the debates by using secondary literature, the draft Bill and the 83 amendments presented to the Bill as the starting point for the pre-identification of categories based on the issues the amendments and the Bill covered⁷.

These included, for example, electoral systems, organic representation vs. inorganic representation, the role of the King and mechanisms for constitutional reform. Other categories were added and then changed or deleted as the debates were read and re-read. The number of times a particular theme was mentioned helped to identify those themes which were of most concern to those speaking, but the analysis was as much qualitative as it was quantitative in that it also mattered which of the deputies spoke about certain issues and what exactly was said. The length of time dedicated to particular issues, rather than the number of references, was also revealing. After all, this was no ordinary plenary session. It had been anticipated by weeks of speculation and in-depth analysis in the press so the deputies knew that every word uttered would be analysed and reported on. More than a plenary debate, this was a performance for the Spanish public which was carefully choreographed by Fernández-Miranda.

Such careful choreography was also evident in the way in which the voting on the LPR took place and this was also important in framing what was at stake. Not only was the voting televised, each deputy in turn was called upon to stand up and vote saying yes, no or I abstain to an attentive citizen audience. One Rikerian analysis argues that the “manipulation of dimensions, as an activity distinct from persuasion, requires an audience and pivots on the victim’s beliefs about audience reactions” (Paine, 1989:48). In the case of Spain, the reaction of the audience was becoming important for the first time and Fernández-Miranda wanted to outline the importance of this new outside audience to the Francoist deputies.

To some extent, the debate followed the contours of the Law so the different provisions contained in each of the Law’s five ar-

⁶ All of the references that relate to the debate on the LPR are from the *Diario de Sesiones del Pleno*, No.29, X Legislatura. 16, 17 and 18 November 1976.

⁷ The amendments and other documentation regarding the elaboration, discussion and passing of the LPR are kept at the Chamber of Deputies archive (Archivo del

Congreso de los Diputados. Serie General de Expedientes. Legajos No. 1240-1241).

ticles and provisional clauses were all discussed. Key issues of concern in the debate were: bicameralism and the particular role of the Senate within this bicameral arrangement, the requirements for constitutional reform, the role of the King in consulting the people and in designating senators, and the representation of the Canary Islands. In line with Aguilar's analysis (2002:173-174), however, it is clear that the two "most hotly debated topics" were the legality of the Law and which electoral system to adopt. Both these topics had the potential to derail Fernández Miranda's strategy in posing a threat, albeit in different ways, to how the Law was framed.

The discussion of the Law's legality touched upon its real aim and intentions. The Law had been deliberately framed as the perfection of the seven existing Fundamental Laws rather than their abrogation. One flash-point in the debate therefore was any deputy who chose not to "keep up appearances" by rejecting this framing. Two deputies, in particular, refused to keep up appearances and they each presented an amendment to the totality of the draft bill which called for its rejection and return to the Government. It is also interesting that both deputies - Blas Piñar López and Jose Fernández de la Vega y Sedano - were closely associated with the National Movement. The deputies (Dioniso Martín Sanz, Raimundo Fernández Cuesta, Rafael Díaz-Llanos as well as Blas Piñar López and Jose Fernández de la Vega y Sedano) who most closely identified with National Syndicalist ideals were least likely to accept the framing of the Law as the natural next step of Francoism. They were also most likely to refer to the Civil War and to mention both José Antonio, the founder of the Falange, and Franco. Such deputies could not keep up appearances⁸. Both Blas Piñar

López and Jose Fernández de la Vega y Sedano argued that the Bill represented a rupture of the existing legal framework rather than its reform. Each accepted that although the Fundamental Laws could be reformed, the Principles of the National Movement were "permanent, unalterable and unchangeable". For Piñar López the Principles coincided "with the ideals which gave life to the Crusade" and they formed "the very essence of Spain, its soul and national conscience". He argued that the Principles were of a different order to the Fundamental Laws because they preceded the Fundamental Laws and thus underpinned and gave life to them. For Fernández de la Vega y Sedano the Bill represented "a complete, head-on rupture" with the existing constitutional framework. Such deputies could not accept the conceptual ambivalence which allowed those speaking for the *Ponencia*, the drafting committee, to present the Law as the perfection of the existing legal framework.

This conceptual ambivalence, however, had to be maintained to facilitate reform: first, to allow those Francoist deputies who wished to vote in favour of the Law to do so without believing that they were betraying the Francoist principles which they had sworn to uphold on assuming office; second, and more importantly, to also preserve this belief for the King who, on becoming Franco's designated successor, had sworn publicly to uphold the Fundamental Laws and the Principles of the National Movement. This is also why amendments proposing the inclusion of a repeal clause in the Law to specify exactly which aspects of the Fundamental Laws were repealed by the LPR, also presented a potential threat. Although they were few in number (representing just over 2 per cent of the 83 amendments

mentioned earlier were Syndicalists. Sánchez-Cuenca (2014:222) notes that 56 per cent of the 34 deputies who were absent for the vote on the 19th November were Syndicalists which was "a percentage too high to be a coincidence".

⁸ It is perhaps no coincidence then that a large number of the deputies who were on the official visit to Panama

presented and just over 15 per cent of the 19 amendments accepted as valid by receiving the support of a minimum of 10 deputies), their message was powerful because they drew attention to the conceptual ambivalence that the Law's architects were defending. Although all were conscious that in reality the LPR repealed the Fundamental Laws in their entirety, Fernández-Miranda realised that this did not need to be spelled out. Fernández-Miranda noted in his diary "When a democratically legitimate Parliament exists, the issue will lose its relevance; meanwhile, to pose the issue so openly would be to unnecessarily rub salt into deep wounds" (Fernández-Miranda, 1995:262).

As a Francoist, Fernández-Miranda had an acute sense of the importance of what he defined as the "politics of appearance". In his diary he wrote

During my years as a Minister I often heard that expression: "dress it up!" It was the enunciation of a politics of appearance as opposed to a politics of truth. The key thing for such a politics was to present things well, so that they seemed to be something even if they weren't; the important thing was not to offer effective solutions, but rather the appearance of effective solutions; brilliance, not efficiency, was required *as long as that allowed one to maintain the desired position and to save face.*" (My italics added, Fernández-Miranda, 1995:70)

By being the eighth Fundamental Law and thus respecting Francoist legality, the LPR could be presented as part of the effort to continually perfect Francoism rather than as a rupture with it as the opposition had long advocated.

This framing was adhered to by many speakers in the debate. The intervention by Cruz Martínez Esteruelas on this point typified this:

it is good to remember that this legislation forms part of the entire legislative structure of a regime

in which the peaceful, social and economic revolution took place which today means that we can discuss in this Chamber questions that, at another time, were framed by anguish, anarchy and armed confrontation.

In this and similar interventions, it is Franco's regime which laid the basis for democratic reform. Such an interpretation allowed deputies to maintain their desired position and to save face.

Another key element in the framing of the Law was the limitation of its scope as a purely procedural instrument to allow the Spanish people to have their say. Speaking for the *Ponencia*, Fernando Suarez González emphasised this point by arguing that the Law did not prejudge the content of reform but simply established a procedure for reform. The Law's limited procedural scope, indeed its simplicity, enabled it to be presented as something to be voted for or against in its entirety. As Cruz Martínez Esteruelas complained, preventing deputies from voting separately on each amendment amounted to "forcing us to choose all or nothing." This fixing of dimensionality, however, was precisely the point. Fernández Miranda knew that allowing a separate vote on each of the 19 amendments eligible for discussion in the plenary would have made it extremely difficult to pass the Bill in a form that remained true to its original intentions. Moreover, each of these amendments was often complicated in themselves. Each separate amendment often contained numerous points and suggestions which would have made any kind of consensus all but impossible. Framing the Law as a procedural instrument with a carefully prescribed scope fixed dimensionality around a single for or against vote. As Sánchez-Cuenca notes (2014:28), the simplicity of the LPR allowed it to work "as if it were an ultimatum" and this facilitated the coordination of the Francoist deputies around this one decision and made it easier for deputies to discern the majority tendency.

It was also important in terms of fixing dimensionality that, as President of the Parliament, Fernández-Miranda controlled the terms under which discussion and voting on the LPR would occur. First, there would be a clear distinction between two phases of the plenary session: the first would consist of deliberations with the choice of speakers and the order in which they spoke being controlled by Fernández-Miranda; the second would consist of the voting itself. Significantly, Fernández-Miranda made it clear that no voting would occur until the deliberative phases of the plenary session had concluded in order to avoid deputies being able to vote separately on each amendment to the Law following the debates on each amendment. Fernández-Miranda feared that should this occur the LPR could become substantially altered under the weight of minor amendments, each one insignificant in itself but major in their total combination. This would alter the framing of the Law as an all or nothing affair and thus the number of dimensions on which it was being judged. Coordination would become more and more difficult for the Francoist deputies were they required to form a new majority around each amendment. The simplicity of the LPR thus contrasted with the fragmented Arias reform package where Sánchez-Cuenca (2014:269) notes that "Each vote was one more within a complex process in which the interrelation between the various elements of the reform was unclear."

Fernández-Miranda was also careful to keep his options open with regard to how voting would eventually take place. He outlined three possible voting methods right at the start of the three-day debate but he made it clear that he would not decide which to use until the deliberative phase of the plenary session had finished. The first method would entail voting on the LPR in its entirety, with a two-thirds majority needed for its approval. The second method would entail voting separately on particular sections of the Law by a

simple majority vote. A subsequent two-thirds majority vote would be needed so that a referendum on the Law could then be held. The third system would be to vote on some points separately – but not all of them – and those that were not approved would go to the Fundamental Laws legislative commission. Once approved there, the LPR would be returned to the Parliament plenary. By refusing to commit himself to a decision beforehand, Fernández-Miranda was able to adapt his strategy as he saw fit. In this way, he retained the initiative while others were forced to respond reactively. That some deputies resented Fernández-Miranda's control over procedures was clear in the number of critical references to the use of the emergency procedure and the undue haste that this demanded. There were also calls by deputies to vote on each amendment separately. Right at the end of the second day of deliberations, Luca de Tena y Brunet, for example, hinted at the existence of pacts kept secret from the Cortes and argued that "It's not clear, fellow deputies, why the [voting] procedure is being hidden from us and, as a consequence, the knowledge of exactly what we are going to vote on." Fernández-Miranda, showed himself to be in complete control of the proceedings by responding "In my view, it is not the system of voting which is unknown. What is unknown is the decision of this Presidency, which has the right to take the decision at the right time."

By maintaining the initiative in this way, Fernández-Miranda was able to respond skilfully to the main threat to his strategy – an attempted heresthetical manoeuvre by Cruz Martínez Esteruelas, the spokesperson for the right-wing Popular Alliance (AP) group. This group, led by Manuel Fraga, comprised approximately 180 deputies and was the largest political grouping within the Cortes. The support of this group was crucial to the success of the LPR. As Sánchez-Cuenca (2014:266) argues, "AP facilitated greatly the coordination of an important block of depu-

ties who could just as easily have voted in favour as against.”

One of the most common heresthetical manoeuvres, according to Riker, consists of the manipulation of dimensions. This usually entails the introduction of a new dimension in order to upset an equilibrium and to allow a new majority to form around a new issue. Nagel (1993:157) notes, however, that Riker also acknowledges that

the concept encompasses the possibility of fixing dimensionality – maintaining or reducing the number of issue dimensions. If politicians bent on change seek to increase dimensionality, then those already in power must preserve stability by suppressing or cordoning off new sources of conflict”

This is precisely what Fernández-Miranda was trying to achieve. The LPR fixed dimensionality around the one issue of support for or against the Law which was presented as a procedural issue and not a substantive issue. In line with Sánchez-Cuenca’s (2014:20-29) argument, this made it easier for deputies to discern the majority opinion in the Cortes and thus encouraged their alignment with this position to avoid being left in a minority position.

On the second day of deliberations, Cruz Martínez Esteruelas, the spokesperson for the Popular Alliance group, threatened that the AP deputies would abstain unless a vote were to take place on each of the amendments in turn prior to voting on the Law in its entirety. Behind this apparently procedural issue, was the AP’s desire to force the Government to adopt a majoritarian electoral system to elect Congress rather than the proportional system proposed in the LPR. The AP thus tried a heresthetical manoeuvre of its own by introducing a new dimension. Gaining support for the LPR was one thing; gaining support on each amendment was another thing entirely. Had this occurred, it is probable that the LPR would have suffered

the same difficulties identified by Sánchez-Cuenca with regard to the Arias reform package. The various legislative initiatives proposed by Arias meant that “It wasn’t clear what was at stake in each of the issues which featured in the reform package, nor the scope/reach of each separately or together.” (Sánchez-Cuenca, 2014:113)

Fernández-Miranda handled the threat from the AP not by suppressing the new issue but by deciding it separately from the wider LPR. Realising that it had to negotiate, the Government agreed to the introduction of correctives to proportionality, the most important of which were the adoption of Spain’s 52 provinces as electoral constituencies and a minimum fixed number of two deputies per constituency regardless of population. This single amendment on the electoral system, stipulated in the first temporary clause, was then voted on separately and prior to the final vote on the LPR. It was approved with ease. The amendment was incorporated into the text of the LPR which was then submitted to the vote in its entirety⁹.

Although these two themes – the legality of the Law and the proposed electoral system – were the most controversial and thus the most discussed aspects, one of the most coded themes in terms of the number of references, however, was unrelated to the Law’s actual content. Yet its analysis is revealing. This was the theme of emotions which was in turn broken down into the different emotions articulated by the speakers. Of these, three emotions stood out: loyalty, respect and an awareness of the historic magnitude of the occasion. Loyalty was expressed in various ways: loyalty to Franco and the legacy of his regime, loyalty to the Fundamental Principles underpinning the Francoist regime and loyalty

⁹ Navarro (2014:151) argues that the Government had considered such correctives to proportionality as necessary all along but, on the advice of Fernández-Miranda, kept them in reserve as a bargaining chip for the debate.

to the King. What was perhaps most interesting, however, was that what deputies were loyal to seemed to matter less than the fact that they were loyal to their own beliefs and principles whatever these were. It was often apparent that the same speaker could be loyal to various things at once, but the desire to appear to be true to oneself was clear and was frequently applauded by the listening deputies. This shows why care in framing the Law was so important. Fernández-Miranda understood the importance of the politics of appearance, of the deputies' need to appear to be loyal to their beliefs and of the need to save face. The success reaped by the level of care taken in framing the LPR as the perfection and logical outcome of Francoism can be seen in the following declaration by the Minister for the Navy, Admiral Gabriel Pita, a close friend of Franco, who stated after the vote "My conscience is clear because the democratic reforms will be carried out through Francoist legality" (Preston, 2004:374).

Respect was another key emotion during the debates. Each speaker expressed respect for others and their different opinions. As well as being articulated explicitly, this was often manifested in the exquisite courtesy with which each deputy addressed the plenary and particular deputies while speaking. There was also a respect for the past, often revealed in praise for Franco's achievements. This chimed with the framing of the Law as the perfection of, and logical next step in the development of Franco's legacy. Finally, there was a clear respect for the Spanish people even if this was sometimes accompanied by a paternalistic view of their capabilities. Respect for the will of the people was most often seen in the number of times different deputies acknowledged the right of the Spanish people to have their say. Even though deputies disagreed over exactly what should be put to the Spanish people, no deputy disagreed, or at least wanted to be seen to disagree publicly, about the need to let the Spanish people speak. Members of

the Ponencia referred more to this need than other deputies because it was a key element of the way in which they framed the Law as a procedural mechanism to let the people have their say.

The final emotion alluded to most frequently is best expressed as a sense of historical occasion. Nearly all speakers conveyed their awareness of the historical undertaking they were involved in with many also expressing their desire to rise to the demands of this occasion. This sense of historical occasion also often went hand-in-hand with the desire of deputies to fulfil their duty, to serve the Spanish people, and many acknowledged the sense of responsibility they felt at this historic time. Perhaps this was just "an inflated sense of patriotism" (Preston, 1986:101) but the sense of historical occasion combined to bring deputies together in a sense of collective endeavour which facilitated the passage of the Law with few wishing to appear publicly as obstructive and intransigent in the face of reform.

Various values were also reiterated in the debate. Aguilar (2002:178, fn. 56) notes that "'Harmony' was the key expression of the debate, especially when it was observed that the discussions were becoming more heated and that it would be necessary to negotiate the final drafting of the text." Hence harmony was alluded to far more during the third and final day of the debate than it was at the start. It is also worth noting that just as frequent throughout the whole three days of debates, were references to the desire and need for stability and the concomitant desire for peace, and conversely the dangers of instability. All these values reflected the weight of the past on the plenary session.

CONCLUSION

The LPR was the foundation upon which Spain's successful transition process was subsequently built. The key player at this

particular stage of the transition was Torcuato Fernández-Miranda who, with his control of key institutions, was ideally placed to carry out heresthetical manoeuvres, most particularly, those concerned with framing and the fixing of dimensionality.

These two heresthetical manoeuvres were shown to exist in a relationship with each other: framing the Law in a certain way enabled dimensionality to be fixed. Framing and the fixing of dimensionality were also crucial in understanding the importance of “the structure of tastes and alternatives within which decisions are made” as it *appears* to participants (my italics added; Riker, 1983:55). Within a context of nascent change from an authoritarian to a democratic regime, the ability to manipulate structures so that they appear in a particular way to participants, and the ability to maintain certain appearances, can be of critical importance to the agents involved. This focus on appearances also underscores the importance of politics as performance particularly when, as was the case in Spain, the citizen audience was becoming determinant for the first time.

The analysis presented here is of a single case-study, yet by focusing on the relevance of heresthetics as a tool for understanding political change, its key arguments about the importance of framing and the fixing of dimensionality for maintaining appearances should hold more widely. At the very least, this analysis suggests that a key focus of heresthetical studies in the future could usefully focus on regimes in a state of transition. Heresthetical manoeuvres may be central to transition processes, particularly in their early stages, and political analysts would do well to pay attention to those political agents occupying key institutional positions. Such agents may well hold the key to the manipulation of structures as they appear to participants in ways which enhance or obstruct democratisation.

BIBLIOGRAPHY

- Aguilar, Paloma (2002). *Memory and Amnesia. The Role of the Spanish Civil War in the Transition to Democracy*. New York: Berghahn Books.
- Casanova, José (1983). “Modernization and Democratization: Reflections on Spain’s Transition to Democracy”. *Social Research*, 50(4): 929-973.
- Cohen, Youssef (1991). “The Heresthetics of Coup Making”. *Comparative Political Studies*, (24)3: 344-364.
- Evangelista, Matthew (2001). “Norms, Heresthetics, and the End of the Cold War”. *Journal of Cold War Studies*, 3(1): 5-35.
- Fernández-Miranda, Pilar and Fernández-Miranda, Alfonso (1995). *Lo que el Rey me ha pedido*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Hay, Colin (2009). “King Canute and the “Problem” of Structure and Agency: On Times, Tides and Heresthetics”. *Political Studies*, 57(2): 260-279.
- McLean, Iain (2001). *Rational Choice and British Politics: An Analysis of Rhetoric and Manipulation from Peel to Blair*. Oxford: Oxford University Press.
- McLean, Iain (2002). “Review Article: William H. Riker and the Invention of Heresthetic(s)”. *British Journal of Political Science*, 32(3): 535-558.
- Nagel, Jack H. (1993). “Populism, Heresthetics and Political Stability: Richard Seddon and the Art of Majority Rule”. *British Journal of Political Science*, 23(2): 139-174.
- Navarro, Eduardo (2014). *La Sombra de Suárez*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Ónega, Fernando (2014). *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Paine, Scott C. (1989). “Persuasion, Manipulation, and Dimension”. *The Journal of Politics*, 51(1): 36-49.
- Powell, Charles (1996). *Juan Carlos of Spain. Self-Made Monarch*. London: Macmillan Press.
- Prego, Victoria (1999). *Diccionario de la Transición*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Preston, Paul (1986). *The Triumph of Democracy in Spain*. London: Methuen.
- Preston, Paul (1993). *Franco*. London: HarperCollins.
- Preston, Paul (2004). *Juan Carlos. A People’s King*. London: HarperCollins.

- Riker, William H. (1983). "Political Theory and the Art of Heresthetics". In: Finifter, A. W. (ed.). *Political Science: The State of the Discipline*. Washington: American Political Science Association.
- Riker, William H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2014). *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schofield, Norman (2002). "Evolution of the Constitution". *British Journal of Political Science*, 32(1): 1-20.
- Shepsle, Kenneth A. (2002). *Political Losers, Inaugural William H. Riker Lecture*. Public Choice Society: San Diego, California. Available at: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/5477/political%20losers.pdf?sequence=1>, consulted on December 3, 2014.

RECEPTION: January 7, 2015

REVIEW: March 11, 2015

ACCEPTANCE: May 25, 2015