

# LA REFORMA QUE NUNCA FUE. EL PROYECTO DE TRANSICIÓN DEL ÚLTIMO GOBIERNO DE FRANCO

The reform that never was.  
The transition project of Franco's last government

ADRIÁN MAGALDI FERNÁNDEZ

Universidad de Cantabria  
adrian.magaldi@unican.es

## *Cómo citar/Citation*

Magaldi Fernández, A. (2019).  
La reforma que nunca fue. El proyecto de transición del último Gobierno de Franco.  
*Revista de Estudios Políticos*, 183, 219-240.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.08>

## **Resumen**

Este artículo es un breve análisis del proyecto de transición diseñado en noviembre de 1975 por el que fuera el último Gobierno del Franquismo. Redactado por el equipo del entonces ministro de la Presidencia, Antonio Carro, dicho proyecto era desconocido hasta ahora. El amplio dossier con el proyecto de reforma de Carro ha sido hallado en el archivo privado de Alfonso Osorio<sup>1</sup>, quien fue su sucesor en el cargo, y permite conocer cuáles eran los objetivos y las dimensiones de la reforma que estaba dispuesto a llevar a cabo el último Gobierno de la dictadura. En las próximas páginas se analizarán las líneas seguidas por dicho proyecto para, finalmente, examinar las posibles influencias, similitudes y diferencias con la auténtica reforma producida a la muerte de Franco.

## **Palabras clave**

Antonio Carro; Franquismo; transición; reforma; Administración; leyes fundamentales.

---

<sup>1</sup> Archivo Alfonso Osorio (AAO): Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

**Abstract**

This article is a brief analysis of the transition project designed in November 1975 by what was the last government of the francoist dictatorship. Drafted by the team of the Minister of the Presidency, Antonio Carro, this project was unknown until now. The ample dossier containing Carro's reform project was found in the private archive of Alfonso Osorio, his successor, and allows us to know the objectives and dimensions of the proposed reform of the last government of the dictatorship. The lines followed by the project are analyzed to examine the possible influences, similarities and differences with the actual reform that emerged after Franco's death.

**Keywords**

Antonio Carro; Francoism; transition; reform; Administration; fundamental laws.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL FIN DE LA DICTADURA FRANQUISTA. III. LOS PROYECTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA: 1. La reforma de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración. 2. La reforma de la Administración de Justicia. IV. LOS PROYECTOS DE REFORMA POLÍTICA: 1. La modificación del Estatuto de Asociaciones. 2. La octava Ley Fundamental: 2.1. *La Ley Constitutiva de Cortes*. 2.2. *La Ley de Sucesión*. 2.3. *La Ley Orgánica del Estado*. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

El 15 de octubre de 1975 Francisco Franco padecía un infarto, el primero de los cuatro que el dictador sufriría a lo largo de esa semana. Su estado de salud empeoraba aceleradamente, y el 25 de octubre le fue administrada la extremaunción. Durante la noche del 2 al 3 de noviembre, Franco tuvo que ser operado de urgencia en un quirófano improvisado en el puesto de primeros auxilios de la guardia de El Pardo, descubriéndole durante la intervención una uremia por la que decidieron trasladarlo al Hospital de La Paz. Allí fue nuevamente operado el 5 de noviembre y, desde ese día, la vida del militar dependió de una innumerable cantidad de máquinas encargadas de mantener sus constantes vitales (Preston, 2011: 838-839). Tras cerca de cuarenta años dirigiendo el país, la vida del dictador parecía llegar a su fin. Desde el Gobierno, presidido por Carlos Arias Navarro, las esperanzas en que el Caudillo sobreviviese eran nulas. Esto generó amplias preocupaciones en el Gabinete, ya que la previsible muerte de Franco se produciría en unas fechas repletas de renovaciones de los cargos del régimen:

- El cambio en la presidencia de las Cortes y el Consejo del Reino, pues el mandato de Alejandro Rodríguez de Valcárcel finalizaba el 26 de noviembre y, antes de esa fecha, debía procederse a la elaboración de la terna según la cual el jefe del Estado designaría a su sustituto.
- La celebración de elecciones a procuradores en Cortes. El 27 de enero tendrían lugar las elecciones a procurador por el tercio familiar, entre el 3 y el 4 de febrero serían elegidos los procuradores representantes de la Administración local, y el 15 de febrero serían los colegios, corporaciones y asociaciones los que designaran sus procuradores.
- La elección el 21 de febrero de los consejeros nacionales por las provincias, seguida el 17 de marzo por la votación de los consejeros nacionales representantes de «las estructuras básicas de la comunidad nacional».

- La elección de los miembros del Consejo del Reino, prevista para el 24 de marzo, nombrados de entre los diferentes procuradores en Cortes de la nueva legislatura.
- Las elecciones locales. El 15 de noviembre de 1975 estaba previsto que las Cortes sancionasen la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, la cual permitiría la celebración de las primeras elecciones directas de alcaldes y presidentes de diputación provincial y cabildos insulares, que previsiblemente tendrían lugar el 15 de enero<sup>2</sup>.

El amplio número de renovaciones previsto, en un momento de evidente inestabilidad política, despertó los miedos de Arias y el resto del Gobierno. Esto provocó que, a comienzos de noviembre de 1975, el presidente ordenara realizar un análisis de la situación política y de las posibles reformas a llevar a cabo para hacer frente a la nueva coyuntura que se abriría una vez se produjeran «las previsiones sucesorias». Encargado de dicha misión quedó uno de los hombres de máxima confianza de Arias, como era el entonces ministro de la Presidencia, Antonio Carro. Letrado de Consejo de Estado y profesor de Derecho Político en la Universidad Complutense de Madrid, a finales de la década de los cincuenta Carro había formado parte del equipo encargado de realizar la reforma de la Administración, incorporándose al Gabinete de Estudios de la Secretaría General Técnica de Presidencia como jefe de la Sección de Documentación. Fue después de desempeñar estas funciones cuando, en 1960, fue nombrado secretario general técnico del Ministerio de Gobernación, época en la que coincidió con Arias Navarro, quien en esos momentos era director general de Seguridad. Unido a él desde entonces, cuando Arias asumió la cartera de Gobernación en 1973, Carro fue nombrado director general de Administración Local, y apenas unos meses después, cuando Arias llegó a la presidencia del Gobierno, lo designó como su ministro de la Presidencia. Convertido desde ese cargo en uno de sus más leales colaboradores, de su equipo surgió el famoso «espíritu del 12 de febrero», apelación con la que ha venido refiriéndose a las reformas planteadas por Arias, tras su llegada al Gobierno, en el discurso que ese día pronunció ante las Cortes. Carro tenía un evidente carácter aperturista, lo que provocaba que desde los sectores más ortodoxos del régimen no dudaran en considerarle, junto con el ministro de Información y Turismo, Pío Cabanillas, responsable de una «conspiración masónica-izquierdista» por la que Arias, un hombre débil, habría acabado cediendo a sus planteamientos favorables a un cambio político (Clemente, 1994: 41). Y es que, a pesar de su amistad, Carro siempre tuvo un talante

---

<sup>2</sup> Desglose de los diferentes procesos parciales incluidos en el calendario general (AAO).

nítidamente aperturista que, en ocasiones, fue fruto de importantes discrepancias entre ambos. Incluso en octubre de 1974, tras la destitución de Pío Cabanillas por su «apertura informativa», y la dimisión en solidaridad con este de Antonio Barrera de Irimo, el propio Carro se planteó su abandono del Ejecutivo, aunque finalmente decidió continuar por fidelidad hacia Arias (Tusell y García, 2003: 133). Esta unión de lealtad y talante aperturista permite entender que, en noviembre de 1975, ante el inminente fin de la dictadura, Arias confiara en él para preparar un proyecto de reforma política que pudiera garantizarle su supervivencia política. Carro se puso así a trabajar en un proyecto que se basó en una reforma de la Administración, acorde con sus convicciones sobre la necesidad de un funcionamiento empresarial de la misma; así como en una serie de medidas de marcado perfil presidencialista que sirvieran para «democratizar» el cargo del jefe del Gobierno, pero, ante todo, para reforzar la autoridad de Arias. El entonces jefe del Gobierno siempre había actuado de una forma un tanto independiente respecto a las familias del régimen, debiendo el cargo a su lealtad personal hacia Franco y a su proximidad a la «camarilla de El Pardo». Ante la muerte del dictador, la forma de garantizar su poder se basaría en alcanzar un franquismo presidencialista desde una ley construida a su imagen y semejanza.

A lo largo de las siguientes páginas tratarán de describirse y analizarse los diversos informes redactados al respecto, que constituyen el proyecto de transición, hasta ahora desconocido, del último Gobierno de la dictadura.

## II. EL FIN DE LA DICTADURA FRANQUISTA

El informe realizado por el equipo de Antonio Carro, bajo el nombre *Estrategia para el cambio político y la reforma administrativa*, refleja claramente la angustia del Gobierno ante el «complejo cúmulo de operaciones político-formales» previstas para los próximos meses, lo cual no dejaría «prácticamente margen alguno para que los distintos grupos políticos de signo evolucionista, e incluso el propio Gobierno, puedan intentar con ciertas posibilidades de éxito de dar una adecuada réplica política, con ánimo de equilibrar las fuerzas en juego, asegurar la participación en un régimen de igualdad de oportunidades y promover la deseable evolución sin traumas que el país viene demandando»<sup>3</sup>. Ante ese difícil contexto, los principales recelos se dirigían hacia «el grupo ultraconservador», pues el Gobierno ya había sufrido previamente los ataques y presiones de figuras como José Antonio Girón de

---

<sup>3</sup> Estrategia para el cambio político y la reforma administrativa (AAO).

Velasco o Blas Piñar. Se mostraba el temor ante la posibilidad de que estos sectores consolidaran sus posiciones, o incluso las mejorasen, al conquistar las diferentes instituciones cuyos cargos serían elegidos en los próximos meses, pudiendo llegar a imponer un cambio de Gobierno<sup>4</sup>. El informe apuntaba igualmente su preocupación por la movilización de la oposición, crecientemente articulada en torno a la Junta Democrática de España y la Plataforma de Convergencia Democrática. Se consideraba que la oposición alcanzaría una fuerza importante debido al nuevo marco político que originaría la muerte de Franco, así como por «el creciente impacto de la juventud, la concienciación de las masas en el medio urbano-industrial, la influencia de una prensa dotada de mayor libertad de movimientos, el influjo de la clase política más progresista que poco a poco se va haciendo oír, la fuerte incidencia conjunta de una regresión económica no declarada y de una inflación mal contenida y socialmente perturbadora, las radicalización de ciertos grupos políticos, etc.»<sup>5</sup>.

Esto llevaba a los redactores del informe a concluir que «a largo o a medio plazo la propia estabilidad del Régimen y la paz interior del país» estaban en riesgo, y que, en tales condiciones, era urgente encontrar los resortes adecuados para incidir en el proceso de reformas que se había iniciado con el «espíritu del 12 de febrero», pero que las dificultades políticas habían ido retrasando<sup>6</sup>. Se abogaba por recuperar la iniciativa política y promover un auténtico programa de reformas que fuera más allá del proceso de apertura diseñado a la llegada de Arias al poder, y estableciese definitivamente los marcos políticos de la nueva monarquía<sup>7</sup>. Las medidas contempladas se orientaban, en primer lugar, a la aprobación de una prórroga de la legislatura y de una moratoria en la tramitación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, lo que permitiría retrasar los diversos procesos electorales, otorgando al Gobierno unos mayores plazos para promover las diferentes reformas proyectadas. Estas reformas serían tanto en el ámbito administrativo como en el político. En lo referido a la reforma administrativa, se apuntaba la urgencia de revisar la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de 1957 y emprender una reestructuración de los departamentos ministeriales, así como de otros organismos de la Administración central. Respecto a la reforma política, en primer lugar, se defendía una modificación del Estatuto de Asociaciones de 1974, la revisión del decreto ley antiterrorista aprobado en agosto de ese mismo año, y la reforma de las

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

Leyes Fundamentales a través de una octava Ley Fundamental, la cual preveían someter al preceptivo referéndum nacional antes de febrero de 1976. Posteriormente se modificarían por decreto ley las leyes afectadas por dicha reforma para, llegado el verano, convocar unas elecciones de las que saldrían las Cortes encargadas de promulgar una nueva constitución, en la que se refundiesen las diferentes Leyes Fundamentales. Siguiendo dichos objetivos, se elaboró toda una serie de borradores de anteproyectos de ley, a través de los cuales desarrollar este programa, que nunca llegaría a llevarse a cabo debido al cambio de Gobierno producido tras la muerte del dictador. No obstante, estos proyectos resultan de gran valor para contemplar el grado de reforma aceptado por el último franquismo y los límites de desarrollo de las Leyes Fundamentales a los que estaba dispuesto a llegar.

### III. LOS PROYECTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

#### 1. LA REFORMA DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN

La reforma administrativa giraba en torno a una revisión de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que el propio Antonio Carro había colaborado a redactar cuando formó parte del Gabinete de Estudios, encargado de realizar la reforma de la Administración teorizada por Laureano López Rodó (Cañellas, 2010). Cerca de veinte años después, el propio Antonio Carro consideraba que una parte importante de aquellos preceptos debía ser sometida a una profunda revisión dado su evidente desajuste con la posterior Ley Orgánica del Estado<sup>8</sup>. Desde tales planteamientos se proyectaba una reforma de la Administración que continuaba nutriéndose de las mismas tesis de eficacia administrativa como factor de legitimación política, tal y como ya se había planteado en los años cincuenta (Carro, 1975). La revisión diseñada se orientaba hacia el logro de los siguientes objetivos:

- Evitar que el jefe del Estado se viera sometido al desgaste que implica la ejecución de los sucesivos programas del Gobierno.
- Poner en manos del Gobierno los resortes precisos para una conducción eficaz de la Administración pública, para el pleno control de los procesos de cambio que se suscitasen en el país, y para incrementar y mantener su credibilidad ante la opinión pública. Estos propósitos se

---

<sup>8</sup> Borrador de proyecto de Decreto-Ley por el que se modifica la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (AAO).

traducirían en una definición precisa de las diversas competencias presidenciales y ministeriales.

- Flexibilizar el número, denominación y cometidos de los altos órganos de la Administración, de modo que pudiese existir un marco adecuado para la clase política, y se lograra la profesionalización de los niveles administrativos<sup>9</sup>.

Partiendo de dichas premisas se elaboró un *Borrador de proyecto de Decreto Ley por el que se modifica la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, en el cual se desglosaba la forma con la que alcanzar dichos propósitos. Aquello a lo que se prestaba una mayor atención era a fortalecer la figura del presidente del Gobierno y otorgar a dicho cargo los poderes necesarios para ejercer una supremacía efectiva en el seno del Gabinete, y que las tareas del Gobierno respondieran plenamente a «su impulso y dirección» y no a la del jefe del Estado. Según el mencionado borrador, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración había perfilado, en el pasado, la figura de «un presidente débil, cuya imagen es apenas una sombra del jefe del Estado», al carecer de auténtico poder reglamentario<sup>10</sup>. El problema residía en que la definición de las competencias del cargo de presidente del Gobierno, referidas en dicha ley, se había llevado a cabo en una fecha en la que Franco todavía deseaba conservar en su persona las funciones de la jefatura del Estado y de la presidencia del Gobierno, por lo que, pese a la diferenciación de cargos, la definición de sus respectivas responsabilidades había sido vaga y confusa. Esto había obligado a que la delegación de funciones aceptada por Franco tuviera que dirigirse hacia la cartera ministerial de Presidencia, entonces desempeñada por Carrero Blanco, lo que aún complejizaba más la figura del presidente del Gobierno (Cañellas, 2010: 198). Según decía el informe elaborado por Carro, en dicha ley las facultades otorgadas al presidente eran «escasas y vagas», quedando reducidas a refrendar los actos del jefe de Estado, ya que no podía dictar órdenes al no ser titular de un departamento ministerial, ni tampoco proponer la aprobación de decretos al ser sustituido en el ejercicio de dicha facultad por el ministro de la Presidencia (Fernández-Carvajal, 1969: 73). Además, la presidencia del Consejo de Ministros tan solo le correspondía cuando no asistiese el jefe del Estado, y, frente a los ministros, su único poder efectivo radicaba en la iniciativa de proponer su cese al jefe del Estado, aunque este podía rechazarlo. De este modo, tal y como apuntaba el borrador, las funciones del presidente del Gobierno eran reducidas a las de «un mero árbitro de los conflictos del Gabinete o a la

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

de un *primus inter pares* en el seno del Gobierno»<sup>11</sup>. Para solucionar esta confusa situación, se optaba por dotar a su figura de auténticos poderes. Paralelamente, ello contribuiría a reforzar el poder de Arias frente a las diferentes familias y la oposición, pero también frente al nuevo jefe del Estado. El futuro monarca perdería amplias facultades bajo la tesis de apartar su figura del desgate político de la actuación del Gobierno, colocándolo así en una superior posición de neutralidad. Sin embargo, no deben obviarse los beneficios que esto tenía para la presidencia del Gobierno, especialmente si se tiene en cuenta la tensa relación siempre existente entre Arias y el entonces príncipe, Juan Carlos de Borbón. De este modo, se sugería la adopción de las siguientes medidas:

- Asunción por el presidente del Gobierno de una definida posición de liderazgo en el seno del Gabinete. Además de tratar de fortalecer su poder, dicha medida también se planteaba desde la convicción de contar con una figura con la fuerza suficiente para cohesionar unos Gobiernos que, se preveía, seguirían estando compuestos por miembros de las diferentes familias políticas, «que ha sido y sin duda habrá de seguir siendo una de las prácticas consustanciales con el sistema».
- Atribución expresa de la potestad reglamentaria, siempre que no correspondiese al Consejo de Ministros o a los ministros de las respectivas ramas.
- Concesión de la facultad de firmar los decretos que no requieran ser acordados por el Consejo de Ministros, superando así la contradicción existente hasta ese momento, ya que la LOE no lo requería, pero la Ley de Régimen Jurídico de la Administración sí lo contemplaba. La solución propuesta planteaba distinguir entre las disposiciones acordadas por el Consejo de Ministros, que serían acuerdos formales del Gobierno y requerirían la concurrencia de la voluntad del jefe del Estado, y aquellos otros decretos que no exigiesen acuerdo del Gobierno y que podrían ser firmados por su presidente, y refrendados por el ministro, o ministros, responsables de su ejecución.
- Atribución de la facultad de someter a la firma del jefe del Estado decretos que supongan variación en el número, denominación y competencia de los departamentos ministeriales; o la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos. De este modo se delegaba en su figura la potestad autoorganizativa de la Administración central.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

- Atribución de los instrumentos de coordinación necesarios en materia de programación económica y presupuestaria, quedando encargado de la elaboración de los presupuestos generales del Estado y de los planes de desarrollo económico y social<sup>12</sup>.

Una vez delimitadas las funciones del presidente del Consejo de Ministros, se procedía inmediatamente después a estipular los cometidos del propio Gabinete. Así, se exponían como obligaciones de este:

- La propuesta de sanción de los decretos leyes.
- La aprobación de los decretos que, de acuerdo con la ley, deban ser acordados por el Consejo de Ministros.
- La propuesta de sanción de disposiciones con fuerza de ley, con arreglo a la autorización expresa de las Cortes.
- La propuesta de acuerdo de remisión a las Cortes de los proyectos de ley y de su retirada cuando se estime procedente.
- La gestión de los actos que requieran el acuerdo de las Cortes con el Gobierno.
- La autorización para la negociación y firma de tratados o convenios internacionales y para la adhesión a los existentes.
- El nombramiento y separación de los cargos de superior jerarquía de la Administración que reglamentariamente se determinen, salvo aquellos regulados por la Ley Orgánica del Estado.
- La suspensión de libertades públicas, con el alcance determinado por el art. 35 del Fuero de los Españoles.
- La convocatoria de elecciones<sup>13</sup>.

Con toda esta definición de competencias, Antonio Carro y su equipo perseguían reforzar el papel del Consejo de Ministros ante el futuro y, especialmente, ante el inmediato contexto político. En cambio, se optaba por liquidar otros organismos, como las comisiones delegadas del Gobierno, es decir, aquellas reuniones de carácter sectorial llevadas a cabo por el presidente del Gobierno con un determinado número de ministros en función de su especialidad en el Gabinete (Soto, 2005: 29). Para el grupo de Carro, dichas comisiones delegadas no habían dado los resultados previstos por el legislador, por lo que consideraban que, salvo la Junta de Defensa Nacional, con unas funciones muy determinadas de asesoramiento en temas de defensa y cuya existencia había

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

sido refrendada por la Ley Orgánica del Estado, todas las demás eran inoperantes. Lo cierto era que las comisiones delegadas hacía tiempo que habían dejado de reunirse debido a su rígido formalismo y a su escasa diferenciación del propio Consejo de Ministros, tanto por el número de miembros que solían ser convocados como por el modo en que venían funcionando, lo que llevaba a Carro a contemplar su desaparición<sup>14</sup>. También se analizaba de forma crítica la eficacia con que habían funcionado las comisiones de subsecretarios, cuyo problema radicaba, igualmente, en que estas eran convocadas con carácter sectorial. Por lo que apostaba el informe de Carro era por unas comisiones de subsecretarios que contaran con la participación de los subsecretarios de todos los ministerios y fueran utilizadas para la elaboración conjunta de las disposiciones de carácter general y para la preparación de las reuniones del Gobierno, tal y como se había contemplado en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, aunque tales planteamientos nunca se hubieran llevado cabo<sup>15</sup>. En definitiva, lo que se pretendía era la constitución formal de una comisión de subsecretarios que, con carácter previo a la reunión del Consejo de Ministros, diera salida a los asuntos burocrático-administrativos para apartar estas cuestiones del debate entre ministros y facilitar así la celebración de los Consejos.

Dentro del campo ministerial, el borrador contemplaba otras dos reformas de importante calado. Por un lado, se trataba de definir de forma clara la figura del ministro sin cartera. Tal y como explicaba el texto elaborado, en la Administración española venía siendo habitual que el cargo de ministro únicamente fuera ejercido por los titulares de departamentos ministeriales, aceptándose como únicas excepciones el ministro secretario general del Movimiento y el ministro de Relaciones Sindicales. El proyecto planteaba flexibilizar esta fórmula, al permitir que los ministros sin cartera pudieran ejercer, además de las facultades que les atribuyeran las disposiciones entonces en vigor, aquellas que les pudiesen otorgar los respectivos decretos de nombramiento y, en su caso, las que en ellos delegase el presidente del Gobierno<sup>16</sup>. Esta se trataba de una decisión tomada en consideración ante la posible necesidad de contar con ministros sin cartera dedicados a la gestión de alguna materia referida explícitamente al cambio político. Junto con esta cuestión, la otra importante reforma contemplada en el ámbito ministerial estaba relacionada con la figura de los secretarios de Estado, que se estimaba conveniente restaurar. El informe apuntaba que ante «el incremento de las relaciones entre la Administración Pública y las instituciones representativas de la comunidad nacional, Cortes y Consejo Nacional, [...]

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

se aconseja prever la existencia de cargos de alto nivel que, bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno o de un Ministro, pudieran asistir a éstos en el mantenimiento de contactos informativos o de otro tipo con los Procuradores en Cortes y Consejeros Nacionales»<sup>17</sup>.

Reformada la legislación sobre las funciones del presidente y del Consejo de Ministros, el proyecto de Carro incluía una reforma en la organización de la Administración central a partir de un *Borrador de proyecto de Decreto por el que se reorganiza la Administración Central del Estado*. Dicho plan contemplaba que los nuevos departamentos ministeriales fueran los siguientes: Presidencia, Gobernación, Exteriores, Justicia, Hacienda, Trabajo, Industria, Comercio, Agricultura, Obras Públicas y Vivienda, Educación y Ciencia, Ejército, Marina, Aire, y Sanidad y Seguridad Social, que aparecía como nueva cartera ministerial asumiendo las competencias de estas ramas que, hasta entonces, habían dependido de las carteras de Gobernación y Trabajo<sup>18</sup>. Por otra parte, se producían importantes desapariciones. Se eliminaba el Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuyas competencias pasaban a Presidencia, y el Ministerio de Información y Turismo, que traspasaba sus funciones a otros ministerios: las relativas a la información de la actividad gubernamental se transferían a una secretaría de Estado vinculada a Presidencia; Turismo se convertía en una subsecretaría dependiente de Obras Públicas y Vivienda, y las cuestiones relativas al ámbito cultural pasaban a depender del Ministerio de Educación y Ciencia<sup>19</sup>. Pero lo más destacado eran los cambios contemplados para la Secretaría General del Movimiento y el Ministerio de Relaciones Sindicales. Las competencias sindicales pasaban a depender de una secretaría de Estado a las órdenes del ministro de Trabajo, mientras que en lo relativo a la Secretaría General del Movimiento resulta llamativa la ausencia de menciones explícitas a su futuro cometido<sup>20</sup>. Así como para algunas de las competencias dependientes de ella se especificaba su transferencia a otras carteras ministeriales, con unas delegaciones nacionales de la Familia, de la Juventud y de Educación Física y Deportes que pasaban a Educación y Ciencias, en el resto de aspectos no se especifica el futuro que tendría la figura del secretario general del Movimiento, no mencionada en ningún apartado del texto elaborado por el equipo de Carro<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Borrador de proyecto de Decreto por el que se reorganiza la Administración Central del Estado (AAO).

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Estructura propuesta de la Administración del Estado (AAO).

<sup>21</sup> Borrador de proyecto de decreto por el que se reorganiza la Administración Central del Estado (AAO).

## 2. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Una vez descrito su proyecto de reforma de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, y estipuladas las diversas reformas a llevar a cabo en el organismo de la Administración pública, el dossier incluye adjunto otro documento referido a una reforma de los organismos encargados de impartir justicia bajo el nombre *Borrador de proyecto de real decreto ley por el que se crean los Juzgados y Tribunal de Defensa del Estado*<sup>22</sup>. El texto expone cómo, ante las circunstancias de cambio político, era aconsejable dar nueva ordenación a «los órganos encargados de enjuiciar las conductas contra la seguridad interior de la Nación»<sup>23</sup>. Para ello proponían crear los Juzgados y Tribunal de Defensa del Estado, cuya actividad se ajustaría a la actuación sobre «conductas contrarias a la defensa de la seguridad interior del Estado». El borrador contemplaba como competencia de la nueva institución judicial la actuación sobre los delitos de rebelión, sedición, desorden público, propaganda ilegal, tenencia y depósito de armas, y aquellos cometidos contra el jefe del Estado, su sucesor, altos organismo de la nación, su forma de gobierno y las Leyes Fundamentales<sup>24</sup>. Asimismo, se contemplaban delitos referidos a sustracción de menores, detenciones ilegales, allanamiento de morada, amenazas, y descubrimiento y revelación de secretos, siempre y cuando estos respondieran a un móvil de tipo político<sup>25</sup>. Se trataba de una reforma con la que estos delitos dejarían de ser competencia del Tribunal de Orden Público, o de los respectivos consejos de guerra, para dar lugar a una nueva institución con la que tratar de desvincularse del pasado represor al que eran asociados los organismos vigentes, de un modo similar a como acabaría haciéndose en enero de 1977 con la creación de la Audiencia Nacional (Gallego, 2015). Sin embargo, y a diferencia de esta, los tribunales de Defensa del Estado contemplados por el equipo de Carro todavía contaban con una importante presencia militar, pues se estipulaba que cada uno estaría compuesto por cinco miembros: tres magistrados, uno de los cuales ejercería las funciones de presidente, y dos generales pertenecientes a cualquiera de los tres Ejércitos<sup>26</sup>.

Estas eran las principales medidas articuladas en torno a la reforma de la Administración, a la que el estudio de Antonio Carro daba una especial importancia, lógica, dada su propia vinculación política y académica con los estudios

---

<sup>22</sup> Borrador de proyecto de real decreto-ley por el que se crean los Juzgados y Tribunal de Defensa del Estado (AAO).

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

administrativos. Una vez planteadas estas reformas, Carro pasaba a definir el proyecto de reforma política del régimen.

#### IV. LOS PROYECTOS DE REFORMA POLÍTICA

Lo primero que se contemplaba entre las reformas políticas era la prórroga de la legislatura hasta el 15 de noviembre de 1976 para disponer así del tiempo suficiente para llevar a cabo los proyectos propuestos. El dossier llega a incluir el respectivo decreto ley, ya redactado, quedando tan solo por incluir la fecha en que dicho decreto fuera promulgado<sup>27</sup>. Conseguido esto, su reforma política había afirmado que se orientaría, en primer lugar, hacia la revisión de la ley antiterrorista aprobada en agosto de ese mismo año, aunque en el dossier no se incluye ninguna referencia al respecto. De este modo se observa un vacío en un tema de especial importancia debido al endurecimiento que esta ley había supuesto respecto a la actuación sobre los grupos de la oposición, además de restablecer los consejos de guerra sumarísimos y la pena de muerte para quienes atentaran contra representantes del Estado (Casanelas, 2008). Aquello en lo que finalmente se centraron los proyectos de reforma política elaborados era la modificación del derecho de asociación política y el planteamiento de una octava Ley Fundamental.

##### 1. LA MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ASOCIACIONES

En lo referido al asociacionismo político, el grupo de Carro preparó un *Borrador de proyecto de Real Decreto Ley por el que se modifica el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política*. En dicho borrador se valoraban tres opciones diferentes con las que afrontar la cuestión:

- Promulgar, por real decreto ley, un nuevo estatuto a partir del texto elaborado en el verano de 1974 por el Instituto de Estudios Administrativos. Dicho texto había sido redactado por orden del propio Carro, pero fue rechazado en favor de la propuesta más restrictiva elaborada desde el Movimiento según las tesis de José Utrera Molina (Payne, 1997: 676). Así, la primera alternativa contemplaba recuperar aquel texto inicial del equipo de Carro.

<sup>27</sup> Borrador de proyecto de real decreto por el que se prorroga la actual legislatura de las Cortes españolas (AAO).

- Promulgar un texto revisando el estatuto vigente, cuyas modificaciones girarían en torno a la transferencia de competencias sobre la legalización de asociaciones, que pasarían del Consejo Nacional del Movimiento al Consejo de Ministros; e introducir la vía del contencioso-administrativo en materia de reclamaciones y recursos.
- Promulgar un real decreto ley que introdujese, con carácter de urgencia, las modificaciones mínimas necesarias ante el proceso de cambio para, posteriormente, elaborar un nuevo texto<sup>28</sup>.

Esta última opción era por la cual se inclinaba el estudio, con unas modificaciones mínimas que girasen, precisamente, en torno a ese traspaso de competencias del Consejo Nacional del Movimiento al Consejo de Ministros en la cuestión asociacionista para, posteriormente, elaborar un definitivo estatuto<sup>29</sup>.

## 2. LA OCTAVA LEY FUNDAMENTAL

Determinada la modificación del derecho de asociación política, se procedía a la pieza fundamental de «la reforma Carro» con una octava Ley Fundamental cuyo título era *Ley Fundamental sobre la designación del Presidente del Gobierno*. Dicha ley giraba en torno a una «democratización limitada» en la elección del cargo de presidente del Gobierno, para posteriormente exponer una serie de disposiciones adicionales modificando determinados puntos de otras leyes fundamentales<sup>30</sup>. En lo referido a la presidencia del Gobierno, la reforma planteada se basaba en un texto elaborado en el mes de julio de 1975, es decir, con anterioridad a cualquier posible cumplimiento de «las previsiones sucesorias».

En la parte expositiva acerca de la elección del presidente del Gobierno, el texto preveía su designación mediante «sufragio directo, igual y secreto de todos los españoles de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años, que figuren inscritos en el Censo electoral». Si por un lado destaca el descenso de la edad legal de voto de los 21 años a los 18, por otro se refleja un sufragio universal que eludía el clásico modelo de votación orgánica a través del cabeza de familia. Definido el electorado, lo más curioso residía en el proceso por el cual sería elegido. Se exponía:

<sup>28</sup> Borrador de proyecto de real decreto-ley por el que se modifica el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política (AAO).

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Borrador de anteproyecto de ley fundamental sobre designación del Presidente del Gobierno (AAO).

El Consejo del Reino elevará al jefe del Estado una propuesta, en la que figurarán al menos doce españoles de uno u otro sexo, mayores de treinta años, que tengan o hayan tenido condición de ministro, procurador en Cortes o consejero Nacional del Movimiento, y entre los que necesariamente habrán de incluirse:

- Un procurador en Cortes en representación de cada una de las dos agrupaciones parlamentarias que cuente con un mayor número de procuradores<sup>31</sup>.
- Un consejero nacional del Movimiento en representación de cada una de las dos agrupaciones de consejeros a las que pertenezca un mayor número de éstos.
- Los presidentes de las dos asociaciones políticas o federaciones de las mismas que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección de ámbito nacional celebrada o de las que forma parte un mayor número de asociados.
- Dos presidentes de diputación o alcaldes de capital de provincia o de municipio de más de trescientos mil habitantes.
- Dos representantes de la organización sindical, uno por los empresarios y otros por los trabajadores y técnicos.
- Dos representantes de las demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes<sup>32</sup>.

Una vez propuestos al jefe del Estado dichos nombres, este elegiría una terna de tres candidatos que serían proclamados aspirantes a la presidencia del Gobierno para ser votados por los ciudadanos en las urnas. El candidato que obtuviese la mayoría absoluta sería elegido, pero en caso de no obtenerla ningún aspirante, pasados veintiún días se celebraría una segunda vuelta entre los dos candidatos que hubieran obtenido un mayor número de votos<sup>33</sup>. Se trataba así de un extraño modelo que asumía elementos del pasado franquista, como era el sistema de las ternas, junto con principios presidencialistas imitados del modelo francés a dos vueltas. Además, pese a declarar la libertad en la elección, resulta más que evidente la limitación de la libre concurrencia,

---

<sup>31</sup> Como se especificará posteriormente, otra de las modificaciones contempladas por Antonio Carro era la introducción de grupos parlamentarios en las Cortes y el Consejo Nacional.

<sup>32</sup> Borrador de anteproyecto de ley fundamental sobre designación del presidente del gobierno (AAO)

<sup>33</sup> *Ibid.*

quedando en manos de los mecanismos oficiales del sistema la elección del presidente. Una vez descritas estas cuestiones, el texto no incluía mayor desarrollo y pasaba a enumerar las disposiciones adicionales a las Leyes Fundamentales vigentes:

### 2.1. *La Ley Constitutiva de Cortes*

En lo referido a la Ley de Cortes, se modificaba el art. 2 relativo a la composición entonces vigente (Fraile, 1972). Las Cortes pasarían a estar formadas por:

- Los miembros del Gobierno.
- Los consejeros nacionales.
- Los presidentes del Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Supremo de Justicia Militar, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Economía Nacional.
- Diez procuradores por cada provincia, de los cuales tres pertenecerían a cada una de las representaciones (familiar, local y sindical) y uno a la corporativa, elegidos mediante «sufragio igual, directo y secreto» por todos los españoles mayores de 18 años.
- Aquellas personas que «por sus relevantes servicios a la Patria» designasen el jefe del Estado, hasta un número no superior a veinticinco, y el presidente del Gobierno, hasta un número no superior a diez<sup>34</sup>.

En las modificaciones de su composición destacan la desaparición de representantes religiosos, la capacidad de elección de procuradores no solo por parte del jefe del Estado sino también del jefe del Gobierno, y la transformación de la provincia en la circunscripción electoral. A pesar de mantenerse el modelo de democracia orgánica con representantes familiares, locales, sindicales y corporativos, todos adoptaban el mismo modelo de sufragio universal y la provincia como marco electoral, eligiéndose el mismo número de representantes independientemente de su población y extensión.

Seguidamente el borrador contempla la modificación del art. 6, delimitando las legislaturas a cuatro años, y del art. 7, por el cual el presidente de las Cortes no sería designado por el jefe del Estado a propuesta del Consejo del Reino, sino que sería elegido por el pleno de las Cortes. No obstante, el mecanismo sería el mismo que para la elección del presidente del Gobierno, con una elección indirecta a través de la terna planteada por el jefe del Estado

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

previa propuesta del Consejo del Reino<sup>35</sup>. Finalmente, la modificación de la Ley de Cortes contemplaba la capacidad de constituir agrupaciones parlamentarias «para encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política»<sup>36</sup>.

## 2.2. La Ley de Sucesión

En lo referido a la Ley de Sucesión las reformas se limitaban a modificar la composición del Consejo del Reino y del Consejo de Regencia, eliminando la presencia eclesiástica, que, hasta entonces, había constituido una pieza clave en su estructura (Martínez, 1972). Consecuentemente, el Consejo de Regencia pasaba a estar compuesto por el presidente de las Cortes, el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, ocupando el lugar del antiguo representante eclesiástico, y el capitán general, o, en su defecto, el teniente general en activo y de mayor antigüedad de los Ejércitos de Tierra, Mar o Aire, por este mismo orden<sup>37</sup>. Por su parte, el Consejo del Reino quedaría compuesto por:

- El capitán general o, en su defecto, el teniente general en activo y de mayor antigüedad de los ejércitos de Tierra, Mar o Aire, y por este mismo orden.
- El general jefe del Alto Estado Mayor o, en su defecto, el más antiguo de los tres generales jefes de Estado Mayor de Tierra, Mar o Aire.
- El presidente del Tribunal Supremo de Justicia.
- El presidente del Consejo de Estado.
- Doce consejeros elegidos por votación del pleno de las Cortes, perteneciendo tres a cada uno de los cuatro principales grupos: consejeros nacionales, organización sindical, Administración local y representantes familiares<sup>38</sup>.

## 2.3. La Ley Orgánica del Estado

Las modificaciones de la LOE giraban en torno a una serie de artículos.

En primer lugar, se mencionaba la modificación del art. 22 referido al Consejo Nacional del Movimiento. Se determinaba que dicha institución pasaría a estar constituida por:

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

- Dos consejeros por cada provincia elegidos mediante sufragio igual, directo y secreto por todos los españoles mayores de 18 años.
- Cuarenta consejeros designados por el jefe del Estado entre personas de reconocidos servicios, una continuidad directa de «los cuarenta de Ayete». Estos consejeros tendrían el carácter de permanentes hasta cumplir la edad de 65 años.
- Quince consejeros representantes de «las estructuras básicas de la comunidad nacional», de los que pertenecerían cinco a cada una de las representaciones (familiar, local y sindical), siendo designados por las Cortes.
- Seis consejeros nombrados por el presidente del Consejo entre personas que prestasen relevantes servicios a la comunidad<sup>39</sup>.

Asimismo, se añadía que, en el Consejo Nacional del Movimiento, al igual que en las Cortes, podrían constituirse agrupaciones entre sus miembros<sup>40</sup>.

A continuación, se exponía una modificación del art. 41, por el cual la Administración no podría dictar disposiciones contrarias a las leyes ni regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que fuesen de la exclusiva competencia de las Cortes. No obstante, el Gobierno podría modificar por decreto, de acuerdo con el Consejo de Estado, las disposiciones con forma de ley que versasen sobre materias no exclusivamente reservadas a las Cortes. Se concluía indicando que todas las disposiciones administrativas que infringieran lo establecido en la revisión de este artículo serían consideradas nulas<sup>41</sup>.

En último lugar, se añadía al art. 45 un apartado referido a la definición administrativa de la región. Esta era reconocida como un ente político, compuesto por un conjunto de provincias, y cuyo grado de autonomía vendría delimitado por posibles delegaciones de organismos superiores e inferiores<sup>42</sup>. Dichas disposiciones serían determinadas por la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, posibilitando que las provincias formasen mancomunidades o que fueran dotadas de un régimen administrativo y económico especial, algo que ya se estaba estudiando para los casos de Vizcaya y Guipúzcoa (García, 2002: 409).

Todo lo dispuesto en esta posible octava Ley Fundamental pretendía ser sometido a referéndum nacional para posteriormente celebrar elecciones a Cortes, de las cuales saldrían los procuradores encargados de elaborar un nuevo texto constituyente a partir de las leyes fundamentales.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

## V. CONCLUSIONES

Estos documentos, hasta ahora desconocidos, son un reflejo de los proyectos planteados por el último aperturismo y los máximos niveles de cambio político que estaba dispuesto a aceptar, así como de los mecanismos diseñados por las personas del entorno de Arias Navarro para garantizar su supervivencia política. El proyecto elaborado por Antonio Carro y su equipo dista mucho de lo que acabaría siendo la auténtica reforma impulsada por Adolfo Suárez, e incluso del proyecto de «reforma limitada» planteado por Manuel Fraga durante el primer Gobierno de la monarquía. Este proyecto de Carro se articulaba en torno a una reforma de la Administración y una ligera modificación de las Leyes Fundamentales, manteniendo vigentes la idea de democracia orgánica y el poder de los sectores militares. Lo más destacado del proyecto era el intento por reforzar la figura del presidente del Gobierno, e incluso el propio título de esa hipotética octava Ley Fundamental hacía referencia expresa a ello. Este fortalecimiento del cargo presidencial parece lógico al ser una propuesta realizada desde el propio Gobierno por una persona tan cercana al presidente como era Antonio Carro, que, además, siempre había planteado la necesidad de fortalecer el Ejecutivo (Carro, 1958). Parecía ser así un proyecto que se situaba por encima de cualquier tipo de debate intrarrégimen entre las diferentes familias o las diversas propuestas de institucionalización existentes, planteando una reforma política acorde con el franquismo presidencialista de Arias Navarro.

Pero estos planes nunca llegarían a ponerse en práctica. Cuando el 20 de noviembre de 1975 se produjeron la muerte de Franco y la sucesión en Juan Carlos I, el nuevo monarca impuso un cambio de Gobierno que, si bien mantuvo a Carlos Arias Navarro como presidente, supuso una amplia remodelación ministerial. Antonio Carro fue sustituido por Alfonso Osorio, quien recibió los documentos elaborados por su predecesor, aunque no serían tenidos en cuenta. En primer lugar, porque la idea de reforma de Osorio iba más allá de las propuestas de Carro, y, en segundo lugar, porque sería Fraga quien asumiera la dirección de la reforma de acuerdo con sus propios proyectos.

La reforma de Fraga guardó ciertas similitudes con las tesis de Carro al proyectarse como revisión de las diversas Leyes Fundamentales del régimen, aunque Fraga no pretendía hacerlo a través de una octava Ley Fundamental sino con modificaciones parciales de las distintas leyes. En cambio, Fraga proponía revisar la idea de democracia orgánica, mantenida para el Senado pero eliminada completamente de las Cortes, y planteaba adoptar una nueva Ley de Asociaciones y no una mera modificación del texto vigente. La continuidad más directa con las tesis de Carro sería en lo referido al hecho

regional, siguiéndose la idea de unos entes administrativos que fueran la unión de provincias para crear organismos similares a las mancomunidades (Soto, 2007: 246). La posterior reforma Suárez, al igual que la proyectada por Carro, giró en torno a una octava Ley Fundamental, pero esta aspiraba a dejar atrás todo el entramado político del franquismo y no ser una simple reforma de este, desapareciendo la democracia orgánica e instituciones como el Consejo del Reino o el Consejo Nacional del Movimiento. El Gobierno de Suárez también planteó el cambio de las instituciones encargadas de impartir justicia, con una Audiencia Nacional en la que desaparecía cualquier posible presencia militar. En materia administrativa fue Osorio, quien había trabajado junto con Carro en la reforma de la Administración de los años cincuenta, quien puso en marcha la comisión de subsecretarios y, ya en julio de 1977, poco antes de delegar sus funciones en José Manuel Otero Novas, el que diseñó las directrices del decreto ley de remodelación ministerial, con cambios en los diversos departamentos y la reaparición de la figura del secretario de Estado (Osorio, 2000: 193; Otero Novas, 2015: 161-164). Pese a todo, la diferencia más llamativa respecto al proyecto de Carro es que, mientras este ya disminuía la mayoría de edad hasta los 18 años, la Ley para la Reforma Política la mantuvo en los 21, posiblemente como una forma de huir del temido «radicalismo» de la juventud, como ya había planteado Carro, que, en cambio, se pudo permitir esa licencia con un proyecto de restringida participación popular.

En resumen, los posteriores proyectos de reforma llevados a cabo durante la Transición por el Gobierno Arias-Fraga y por el posterior Gobierno Suárez guardan tanto similitudes como diferencias con el proyecto de reforma diseñado por Antonio Carro, derivadas del propio contexto de cambio político, pues no parece existir una influencia directa. El gran valor del proyecto planteado por Carro reside en su representación como máximo alcance de cambio político que estaba dispuesto a llevar a cabo el reformismo franquista gubernamental antes de iniciarse el proceso de transición.

### **Bibliografía**

- Cañellas, A. (2010). La reforma administrativa en España (1956-1958). *Revista de Estudios Políticos*, 148, 193-221.
- Carro, A. (1958). La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 111-134.
- (1975). Administración y productividad. *Documentación Administrativa*, 163, 5-22.
- Casanellas, P. (2008). Los últimos zarpazos del franquismo: el decreto ley sobre prevención del terrorismo de agosto de 1975. *Historia del Presente*, 12, 155-172.

- Clemente, J. C. (1994). *Historia de la transición. El fin del apagón, 1973-1981*. Madrid: Fundamentos.
- Fernández-Carvajal, R. (1969). *La Constitución española*. Madrid: Editora Nacional.
- Frailé, M. (1972). Las Cortes Españolas. En M. Fraga, J. Velarde y S. Campo (dirs.). *La España de los 70. Tomo III* (pp. 1097-1164). Madrid: Editorial Moneda y Crédito.
- Gallego, M. (2015). La creación de la Audiencia Nacional desde el Tribunal de Orden Público. *Revista de Derecho*, 17, 753-774.
- García, J. (2002). *Provincias, regiones y comunidades autónomas: la formación del mapa político de España*. Madrid: Secretaría General del Senado.
- Martínez, M. (1972). El Consejo del Reino. En M. Fraga, J. Velarde y S. Campo (dirs.). *La España de los 70. Tomo III* (pp. 1241-1290). Madrid: Editorial Moneda y Crédito.
- Osorio, A. (2000). *De orilla a orilla*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Otero, J. M. (2015). *Lo que yo viví*. Barcelona: Prensa Ibérica.
- Payne, S. (1997). *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español*. Barcelona: Planeta.
- Preston, P. (2011). *Franco*. Barcelona: DeBolsillo.
- Soto, A. (2005). *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2007). Continuidad, reformas y sobre todo improvisación. En R. Quirosa-Cheyrouzade (coord.). *Historia de la Transición en España* (pp. 237-250). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tusell, J. y García, G. (2003). *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*. Barcelona: Crítica.