

Aspectos jurídicos de la planificación económica (*)

Esta disertación sobre «Aspectos jurídicos de la planificación económica» podría también titularse «El Plan de Desarrollo y el profesional del Derecho». Muchos juristas se preguntarán qué relación tiene su actividad profesional con el Plan de Desarrollo Económico. La calificación registral, la fe pública notarial, el asesoramiento de las empresas, la actuación diaria ante los Tribunales de Justicia ¿tiene algo que ver con el Programa de Inversiones Públicas, con el cuadro macroeconómico o con la distribución funcional o espacial de la renta?

A mi juicio, no sólo es conveniente, sino absolutamente necesario, que el profesional del Derecho conozca las líneas generales y muchos puntos concretos del Plan de Desarrollo Económico. Por tres razones:

1.º *Como españoles de nuestro tiempo.*—El hombre moderno no puede estar ausente de los problemas que le afectan. No puede ignorar la actividad política del Gobierno ni la evolución económica de su país. No puede encerrarse en el círculo estrecho de su vida personal, desconociendo el contorno que lo rodea.

2.º *Como universitarios.*—Un universitario no puede frenar su esfuerzo inicial en el momento en que su título es un medio de vida. Necesita proyectar su mente y sus conocimientos hacia los

(*) Texto de la conferencia pronunciada por D. Antonio de Leyva y Andía, Registrador de la Propiedad el día 21 de febrero de 1969 en el Colegio Nacional de Registradores.

hechos importantes que afectan al mundo, y que él, por su cultura, puede analizar y comparar para deducir soluciones aplicables a su país.

Un universitario no puede desconocer las Leyes fundamentales de la economía, los efectos de una devaluación monetaria, los elementos que intervienen en la formación de los precios o los hechos y consecuencias que producen una inflación.

3.º *Como juristas*.—Siendo español y universitario, le son aplicables las razones expuestas anteriormente. Pero además, el hombre de Leyes posee una especialización inmobiliaria, empresarial o fiscal, en materias que son tratadas muy especialmente por la planificación. El jurista moderno, como veremos después, tiene una importantísima misión que cumplir ante las nuevas formas de gestión que lleva consigo la dinámica del desarrollo.

Y ahora una advertencia previa:

En reducidas encuestas dentro del círculo de mis amistades, he escuchado atentamente críticas contra el Plan de Desarrollo y contra el Órgano encargado de su elaboración al que pertenezco. He preguntado después a los críticos, qué entendían por Plan de Desarrollo Económico y en qué consistía el promulgado para España por Ley aprobada en las Cortes. Creedme que muy pocos tenían una idea exacta de sus fines y de su contenido.

Ello me ha animado a preparar estas notas, aún a sabiendas de que para muchos de vosotros pueden ser innecesarias. Perdonadme. Veo aquí rostros muy conocidos por su competencia jurídica y económica y de los que he aprendido lo que yo pueda saber. Comprendo que su presencia en esta sala es una simple muestra de amistad hacia mí y tengo conciencia de que nada extraordinario van a oír.

Pero pienso también que algunos de vosotros apreciaréis mi intención de que podáis volver a vuestros quehaceres con dos o tres ideas nuevas, que pretendo os resulten claras, en vez de con una sensación abrumadora de cifras o de conceptos más o menos oscuros. Mi deseo es transmitirlos, en el lenguaje más sencillo posible, sin mengua de un cierto rigor jurídico, el fruto de mi experiencia durante cerca de seis años de colaboración con los economistas y políticos más brillantes de la Nación. Y sobre todo trans-

mitiros también mi convencimiento, de que el jurista debe cooperar con sus conocimientos, a la más adecuada instrumentación de las decisiones políticas y administrativas que afecten a la economía del país.

I.—ESQUEMA.

Mi formación de opositor castaniano (de CASTAN), me obliga a sintetizar los temas que he de esbozar, más que tratar, en un tiempo razonable, pues tengo conciencia de que las conferencias de larga duración cansan y las muy reducidas defraudan. Aplazo por tanto para el texto escrito, los fundamentos y las citas de cuanto aquí he de exponer.

El enfoque general de esta charla, es analizar la planificación desde el punto de vista jurídico. ¿Es la planificación un acto legislativo? Su contenido ¿Afecta exclusivamente a la política económica del Gobierno o tiene relación con figuras o instituciones jurídicas tradicionales? ¿Qué conexión tiene con el Derecho Público y con el Derecho Privado? ¿En que grado se relaciona con el Derecho Inmobiliario?

He estudiado detenidamente las conferencias y monografías que tratan directa o indirectamente sobre el tema. Con el fin de no cansaros con numerosas citas a través de esta disertación, me limitaré a indicar que es en Italia, y sobre todo en Francia, principalmente a través de MILHAUD y GAUDEMENT, donde más preocupan los aspectos jurídicos de la planificación. En España, es muy reducida esta inquietud. En el aspecto exclusivamente administrativo lo estudian VALLINA, VILLAR PALASI y GUITIAN. Merecen un lugar muy destacado, las aportaciones del Profesor MELLAN, quién en varias conferencias y monografías, analiza profunda y brillantemente los aspectos institucionales de la planificación.

* * *

En esta charla he de referirme en primer lugar, a las relaciones entre Economía y el Derecho y a las diferencias entre las leyes tradicionales y las decisiones económicas modernas.

Analizaré después el fenómeno de la intervención del Estado en la actividad económica, así como la planificación, para estudiar por último sus implicaciones jurídicas como institución y como generadora de nuevas técnicas.

Economía y Derecho.

Hasta hace poco podía hablarse, como decía SAVIGNY de una vocación de nuestro tiempo por el Derecho, mientras la Economía se limitaba a una serie de reglas empíricas y a veces utópicas, que podían constituir la base de determinadas tendencias o doctrinas políticas. En mis estudios universitarios, los temas económicos constituían sólo una asignatura sin importancia de un curso de Derecho.

De repente, la economía ha irrumpido en la vida de las naciones, de los gabinetes gubernamentales y en las páginas principales de los periódicos. Los conceptos de inflación, estabilidad, desarrollo, devaluación y otros tantos, han pasado del laboratorio de los especialistas a las conversaciones más corrientes. Aquella asignatura de Economía Política se ha convertido en una importante Facultad y el número de los que a ella acuden, progresa en la misma proporción en que disminuyen los alumnos de Derecho.

Se habla de una disociación o antagonismo entre Economía y Derecho o también de una subordinación del Derecho a la Economía, de forma que «el Derecho ha de ir a remolque de la actividad económica, y que el jurista, apresuradamente y con dificultad, ha de ir analizando y encajando como puede, y un poco a la fuerza, lo que otros, con mentalidad, métodos y horizontes distintos, van creando». (1)

Otros estiman que el Derecho debe abarcar también la actividad económica, ya que las modernas técnicas no han aportado ninguna novedad a los esquemas tradicionales. Se habla así, de un Derecho Económico con autonomía jurídica que comprendería las nuevas figuras nacidas de la dinámica del Desarrollo. (2)

(1) Cfr. VILLAR: *La intervención administrativa en la Industria*, pág. 52 y MEILÁN: *El estudio de la administración económica*, pág. 51.

(2) NUSSBAUM: Citado por MEILÁN: *El estudio de la Administración Económica*, págs 59 y 60; MAYER: *Problemas y tendencias de la Administración y de la Ciencia Administrativa en la República Federal Alemana*, «D. A.», número 100, pág. 66.

A mi juicio, entre Derecho y Economía no debe existir ni antagonismo ni subordinación. Sólo coordinación.

El jurista ha de analizar las nuevas actividades surgidas en la vida económica y encauzarlas dentro de la legalidad para que produzcan todos los efectos deseados.

La Economía y el Derecho, deben ser los dos pilares sobre los que se apoye el político que adopte decisiones económicas. La política económica acordada por un Gobierno debe contar con su viabilidad de acuerdo con el diagnóstico de los economistas. Pero para que esta decisión sea plenamente efectiva, será precisa una adecuada instrumentación jurídica.

«La Economía necesita del Derecho para ser real. Las medidas de política económica, han de traducirse en normas jurídicas. El Derecho es, cuando menos, el cauce para la realización de la economía, es su portador, determina su forma». (3)

Sólo así el Derecho cumple su auténtica función de «conocer los cambios que se operan dentro de él y que en muchas ocasiones son el reflejo de las concepciones ideológicas reinantes en el contexto social». (4)

¿Cuál es el camino para que se produzca esta instrumentación jurídica adecuada?

Antes de analizar la operativa, creo que lo más importante es el cambio de mentalidad del jurista, con el convencimiento de la honda transformación que se ha operado en su contorno y la necesidad de actuar con nuevas técnicas alejadas de los moldes tradicionales.

Las Leyes tradicionales y la Economía.

La primera dificultad se produce al observar la contradicción entre el proceso lento, madurado y contrastado de las buenas leyes tradicionales, y la rapidez, la urgencia y la oportunidad de las decisiones económicas.

Una ley tradicional, bien construida, está pensada para su permanencia en el tiempo y en el espacio. Una decisión económica

(3) VIGORITA: *La iniciativa económica privada en el Derecho Público*.

(4) MEILÁN: *El estudio de la Administración Económica*, págs. 77 y 78.

está acordada para enlazarse con otras que conduzcan a la consecución de objetivos concretos en un plazo determinado y relativamente breve.

La Administración ha de adaptarse en sus actos a las circunstancias de la dinámica del momento. Necesita una organización interna y un marco legal operativo que sea ágil y flexible y que permita la discrecionalidad en la decisión.

Pero ha de evitarse también la arbitrariedad. El llegar a este justo equilibrio entre la garantía que ofrece la Ley tradicional y la eficacia del acto administrativo que exige la actual vida económica, debe ser función del jurista moderno.

«El equilibrio entre la eficacia y justicia, o entre Poder ejecutivo y legislativo, o entre intervención del Estado y libre actuación de los particulares, no puede lograrse mediante una restauración de la ordenación jurídica pasada: el equilibrio ha de buscarse en un punto nuevo» (5).

La intervención del Estado en la actividad económica. (Administración de desarrollo y Administración de legalidad).

Tradicionalmente, la función del Estado ha sido siempre la de tutelar el mantenimiento del Derecho y del orden preestablecido mediante el ejercicio de la justicia. La actividad económica era materia ajena a la acción estatal. Todo lo más sus decisiones eran prohibitivas o limitativas de la actuación privada en cuanto rozase el libre ejercicio del derecho de los demás.

La complejidad y el ritmo de la vida económica moderna, los efectos que pueden producir las decisiones de las grandes empresas o la suma de las decisiones individuales basadas en el pánico o en reacciones psicológicas, han hecho irrumpir al Estado en la actividad económica. Este proceso, irreversible, como se dice ahora, llega hasta la creación de las Empresas Públicas que han de actuar bajo el principio de subsidiaridad, acometiendo aquello que, siendo útil para el bien común, no puede llevar a cabo la iniciativa privada.

No cabe analizar aquí si esta intervención es buena o mala. Es simplemente un hecho que afecta a todos los países, en mayor o

(5) MEILÁN: *El estudio de la Administración Económica*, pág. 57.

menor grado, con uno u otro sistema político, y que debemos contemplar examinando sus efectos y sus consecuencias.

Esta transformación de la actividad del Estado ha producido, está produciendo y debe producir lo que MEILÁN, en frase feliz, denomina el cambio de una Administración de legalidad a una Administración de desarrollo.

Examinemos las consecuencias de esta intervención estatal.

«No existe actualmente ninguna decisión de tipo legal o político que no tenga alguna incidencia en la vida económica de la nación» (6).

Ello obliga a que el Estado tenga que pensar en recurrir a la investigación operativa, es decir, a la utilización de técnicas apropiadas que asegure que la decisión económica que se tome, produzca los efectos deseados fijándose en el «consecuente» y no en el «precedente» que sería válido en el contexto jurídico.

MILHAUD (6) analiza estas técnicas y pone como ejemplo los sistemas adoptados en las grandes empresas para prever los efectos posibles de las decisiones importantes.

Estos sistemas son los llamados «métodos de simulación», en conexión con el empleo de calculadoras electrónicas y consistentes en el estudio del comportamiento de los sistemas técnicos o económicos por medio de una representación simplificada, material o abstracta. Los principales métodos son:

1. *Experimento sobre maquetas*: En el campo de la ingeniería, existen ejemplos de este método, estudiando sobre maquetas los efectos de las mareas para la construcción de un puente o reconstruyendo el medio exterior en que la aeronave evolucionará ulteriormente. Al finál de estas experiencias los técnicos disponen de datos que permiten construir el nuevo tipo de puente o de aparato con el máximo de posibilidades de éxito.

2. *Ensayo sobre modelos abstractos*: Es frecuente también simular el comportamiento de determinados ingenios, tales como cohetes, sin ayuda de maquetas experimentales: los ensayos se hacen a partir de un modelo abstracto constituido por una serie de ecuaciones matemáticas que representan los fenómenos reales

(6) MILHAUD: *La Administración ante los métodos modernos de gestión*, «D. A.», núm. 100, pág. 160.

conocidos. A partir de ello pueden obtenerse un gran número de trayectorias teóricas, deduciendo un modo operativo que permitirá conseguir un objetivo determinado.

3. *Los juegos de empresas*: Lo que caracteriza estos juegos es la presencia de equipos competidores que aportan a la simulación las reacciones individuales y colectivas de nuestros semejantes.

Las decisiones tomadas por un director, basadas a la vez en el conocimiento que tiene de su empresa y en elementos subjetivos, provocan reacciones en sus colaboradores inmediatos y también en las empresas competidoras. Por ello, es necesario tomar constantemente medidas correctoras de adaptación a la coyuntura.

En resumen, estos métodos consisten en simular la actividad de los cargos directivos, confrontando las reacciones y efectos que producirían sus decisiones para apreciar si ellas conseguirán los fines propuestos.

* * *

Los métodos enunciados no son una pura fantasía producto de una excesiva tecnificación de la actividad humana. De hecho, estas técnicas se emplean en las grandes empresas e incluso en determinadas Administraciones. En Francia, por ejemplo, se ha aplicado con éxito, para la Unión Nacional de las Cajas de Subsidios Familiares mediante el empleo de un calculador por el Departamento de Energía Nuclear de la Sociedad Alsaciana de Construcción Mecánica.

No está muy lejana la fecha en que estas técnicas se generalicen. Mientras tanto, ha de bastarnos con que la nueva mentalidad que ha de adoptar el político para tomar sus decisiones sea cada vez más meditada, ponderando los efectos no sólo económicos sino también psicológicos que han de producir sus actos. Y que esta meditación, he ahí la dificultad, ha de ser compatible con la rapidez que exige la urgente resolución de los problemas que se presentan a su consideración.

En cuanto al jurista, como responsable de la concreción en normas que hagan posible la decisión político-económica adoptada, debe estar imbuido de esa mentalidad ponderada y dinámica a la vez. Al preparar la norma, no le bastará con su formación ju-

ridica tradicional sino que deberá proyectarla a la previsión de las consecuencias probables que su redacción produzca, en forma que se cumplan los fines perseguidos por la decisión política, sin contradicción alguna con el marco legal preexistente.

La planificación.

En la introducción del II Plan de Desarrollo se concibe éste, en su conjunto, como una pauta o norma de comportamiento de las decisiones económico-sociales o como un instrumento indispensable para la constante confrontación de la actividad económico-social.

Entiendo que debe precisarse más esta definición y expresar en lenguaje llano qué se entiende por planificación, qué fines persigue, cómo se elabora y qué efectos produce.

Cuando en la vida se pretende conseguir un objetivo que requiere en el tiempo una serie de actos continuados, puede hacerse de dos formas: dejar a la improvisación la conducta a desarrollar en cada momento en que se presente la necesidad de actuar, o prever los problemas, los actos y las decisiones en forma que su sucesión y su realización nos conduzca a la consecución del objetivo previsto.

Si pensamos en la forma económica de actuar una familia con sus recursos monetarios limitados, la decisión de las inversiones y de los gastos puede hacerse en forma impremeditada o puede planificarse destinando sus recursos equilibradamente. Las necesidades de vivienda, de educación, sanitarias o de alimentación de la familia deben satisfacerse en forma ordenada y proporcionada a los recursos disponibles.

Si una empresa industrial acomete una actividad económica, deberá estudiar la producción y la comercialización de los productos que fabrique, así como el plazo, lugar y forma de las inversiones que realice. En suma, deberá planificar tanto en la creación de la industria, como en su vida económica ulterior.

Traslademos estos conceptos vulgares de la vida corriente a la política económica que ha de llevar a cabo el Gobierno de un país. Es evidente que para cada Departamento Ministerial su función es la más importante y que las necesidades de viviendas, escue-

las, alimentos, carreteras, etc... individualmente consideradas, precisarían la totalidad de los ingresos del Estado para satisfacer las necesidades existentes en la Nación.

Pero, ¿puede admitirse una desigual distribución de las inversiones sin tener en cuenta la limitación de los recursos? De otra parte, ¿no es cierto que hay necesidades prioritarias que satisfacer en cada país que son distintas también en cada momento de su coyuntura económica?

Dice BLOCH-LAINEZ que «asusta la palabra planificación cuando la pronuncia el Estado o es pronunciada por cuenta del mismo. Pero, ¿qué hacen los empresarios avezados, cada uno por su cuenta o conjuntamente, sino planes de inversión con vistas a varios años? ¿Por qué habrán de resultar ilegítimas para el sector público, reglas de conducta estimadas como válidas para el sector privado»? (7)

«Ningún liberal, a menos que se trate de un anarquista, piensa ya que el Estado debe abstenerse de toda intervención en la vida económica, ni que las virtudes del "laissez-faire, laissez-passar", basten para asegurar la prosperidad de la nación y la justicia social.

En el otro extremo, ningún experto se atreve a afirmar categóricamente, que una planificación generalizada, puede suprimir los problemas al reemplazarlos por una disciplina". (8)

Suele decirse que sólo existe planificación económica en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo y que las potencias económicas como Estados Unidos o Alemania Federal, carecen de un Plan de Desarrollo al estilo del francés o del español.

No debe olvidarse, sin embargo, que toda la política económica tiene que estar debidamente planificada. En Estados Unidos, el plan está realizado por varios departamentos ministeriales y por las empresas, algunas de las cuales, las más grandes, son tan importantes como un Estado; así sucede con el presupuesto de la «General Motors», que es similar al del Estado español.

Como dice JOHN W. MACY, «ni en una economía doméstica, ni en una nación, existe nada parecido a recursos ilimitados. Por ello, no podemos hacer todo lo que quisiéramos. De ahí que las cosas

(7) BLOCH-LAINEZ: *En busca de una economía concertada*.

(8) BLOCH-LAINEZ: *Idem.*, pág. 11.

que elegimos representan el sacrificio de la oportunidad de hacer algo diferente» (9).

En el mismo sentido, el Gobierno de la República Federal Alemana, establece el sistema de estímulo por medio de subvenciones o desgravaciones fiscales, para promover instalaciones industriales adecuadas a los fines que persigue la política económica del Gobierno. FRANZ MAYER, dice que «sin la subvención y otras medidas afines a la intervención económica, no habría sido posible la reconstrucción y resurgimiento de Alemania» (10).

Los mensajes de los Presidentes de los Estados Unidos o las declaraciones ante los Parlamentos del primer Ministro de muchos Gobiernos, suponen una síntesis de la programación de la política a adoptar por ellos.

Cuestión distinta es si esta planificación tiene una expresión formal, publicada o programada, como ocurre con el Plan de Desarrollo francés o español.

* * *

¿Qué es un Plan de Desarrollo? ¿En qué consiste el Plan de Desarrollo español?

Antes de construir una definición, veamos su contenido y caracteres:

Contenido.—El Plan de Desarrollo español comprende, en primer lugar, la formulación de unas previsiones para un período limitado de tiempo (4 años); un estudio científico de la evolución que se prevé han de tomar las grandes magnitudes económicas y sociales; unos objetivos a conseguir de acuerdo con estas previsiones y con los recursos existentes; una operativa señalando los medios para conseguir estos objetivos; y, por último, una ordenación de las inversiones públicas a realizar por el Estado, por las Empresas nacionales y por las corporaciones locales distribuidas sectorialmente y conforme a un orden de prioridades.

(9) JOHN W. MACY J. R.: *Problemas actuales de la Administración pública en los Estados Unidos*, pág. 97.

(10) F. MAYER: *Problemas y tendencias de la Administración y de la ciencia administrativa en la república Federal Alemana*, «D. A.», núm. 100, página 69.

Al mismo tiempo, el Plan contiene detalladamente un diagnóstico de la situación económica actual y una previsión de su evolución futura.

Caracteres.—El Plan de Desarrollo económico español, entre otras, enuncia una serie de características como son la de ser económico-social, global y coordinado, selectivo, y vinculante para el sector público e indicativo para el sector privado.

Sin perjuicio de aceptar estas características, creemos que los caracteres fundamentales de la planificación son los siguientes:

1. *Es un programa flexible de acción política:* Es decir:

a) Es un programa económico de carácter técnico.

Su elaboración se produce con unas técnicas apropiadas de carácter económico. Los objetivos sectoriales que se fijan tienen la limitación de sus posibilidades de acuerdo con los recursos disponibles y con la previsión de cómo evolucionarán las grandes magnitudes socio-económicas.

b) Es un programa de acción política.

El Plan persigue unos fines, tiene unas metas y empleará unos medios que suponen decisiones políticas de carácter agrario, industrial, laboral, etc...

c) Es un programa flexible.

«Esta expresión puede parecer una mera componenda verbal cómoda y apaciguadora. No es esto lo que significa, o mejor, no solamente es esto. Flexible significa, que los objetivos pueden ser revisados sobre la marcha, según la coyuntura y los primeros resultados y que los medios dejen a los ejecutores un campo de acción bastante amplio conservando una gran autonomía de decisión» (11).

En efecto, las circunstancias pueden hacer variar los objetivos concretos a alcanzar o los medios que hayan de ser empleados, por circunstancias de orden interno (por ejemplo, alteraciones de orden público que afecten a las fuentes de producción) o de orden exterior con repercusión interna (devaluación monetaria). Así sucedió con el V Plan francés que hubo de revisarse totalmente en

(11) BLOCH-LAÍNEZ: *En busca de una economía concertada*, pág. 23.

cuan-to a los objetivos, a raíz de los acontecimientos de la primavera de 1968. Y así ocurrió con la elaboración del II Plan de Desarrollo español, que hubo de reajustarse como consecuencia de la nueva paridad de la peseta en noviembre del mismo año 1968.

De otra parte, la política económica del Gobierno—incluso de un mismo Gobierno—, es conveniente que pueda ser revisada cuando las circunstancias que concurren en la fase de ejecución del Plan lo exija. Así lo prevé nuestro Plan al enunciar las llamadas señales de alerta, destinadas a llamar la atención sobre ellas, de forma que antes de alcanzar toda su intensidad, faciliten una rápida acción correctora por parte de la política económica.

2. *Es un instrumento de información para el sector privado:*

La creciente actividad del Estado lo califica como el principal productor de bienes y servicios del país. Las decisiones que ha de tomar la Administración, de acuerdo con la política económica, pueden afectar sensiblemente e incluso trascendentalmente al programa de actuación del sector privado. Por ello, el particular debe estar informado con antelación suficiente de la conducta a seguir por el Estado, para amoldar su actuación a aquélla y cooperar con su actividad a la consecución de los objetivos previstos en el Plan.

Cada vez es más constante y necesaria la recíproca información entre los programas del Gobierno y los programas del sector privado. De ahí que el Plan constituya un auténtico concierto y ensamblaje de actividades económicas imprescindibles para que el éxito corone las decisiones que se adopten.

3. *Es un programa vinculante para el sector público:* «El Plan supone una declaración de la política del Gobierno que se diferencia de un programa político normal por su carácter técnico» (12).

El Estado se compromete a llevar a cabo los proyectos económicos de acuerdo con los criterios señalados en el Plan. En consecuencia, legislativamente se obliga a elaborar las normas jurídicas necesarias a los fines marcados en el Plan, y entre ellas los proyectos de Ley que sean precisos, según la materia, así como

(12) MEILÁN: *Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración pública*, «D. A.», núm. 100, pág. 367.

a actuar dentro de sus facultades regladas en el sentido marcado por el Plan.

Pero esta vinculación no ha de entenderse en un sentido jurídico estricto que no estaría de acuerdo con el carácter de flexibilidad que le hemos atribuido anteriormente. Más bien podría decirse que la vinculación que asume el Gobierno por el Plan, es un compromiso de carácter político.

4. *El Plan es indicativo para el sector privado:* Como dice el profesor VEDEL, «el Plan está escrito en indicativo, a veces en optativo, jamás en imperativo. De esta manera, el Plan se limita a establecer un programa sin imponerlo coactivamente a los diversos agentes económicos cuya libertad ha de quedar salvaguardada» (13).

* * *

Con este contenido y con los caracteres enunciados, podemos intentar una definición del Plan de Desarrollo español.

A mi juicio, el Plan es el instrumento formal de la política económica del Gobierno, a reserva de las modificaciones que impongan las circunstancias y la coyuntura.

Naturaleza jurídica del Plan de Desarrollo.

Se subrayan los aspectos económicos y sociales de la planificación, con olvido de otros aspectos, como los jurídicos, lo que es objeto de esta disertación.

Externamente, el Plan es un informe general que fija los objetivos económicos elaborados por la Comisaria, como síntesis de los trabajos y propuestas realizadas en el seno de las Comisiones sectoriales. Los miembros de estas Comisiones son designados por el Vicepresidente del Gobierno; representan a la Administración, a los empresarios, a los obreros, o se trata de expertos en materias determinadas.

Si como hemos observado, el Plan se ha sometido a las Cortes españolas como proyecto de Ley, y ha sido objeto de amplios debates en la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del

(13) GAUDEMET: *La influencia de la política de planificación económica en el derecho público francés*, pág. 10.

Gobierno, parece que debíamos aceptar que el Plan de Desarrollo es una Ley. Sin embargo, los Registradores de la Propiedad, tenemos un precepto, no de Derecho privado, precisamente, que nos obliga a «atender a la verdadera naturaleza jurídica del acto o contrato cualquiera que sea la denominación que las partes le hayan dado».

El jurista debe, en efecto, analizar las instituciones o los actos, conforme a su verdadera naturaleza, pues si ésta no se correspondiera con la denominación que se les otorgue, se producirían distorsiones en la práctica. Así ha sucedido con el proyecto de Ley del Plan de Desarrollo, pues en su debate parlamentario no se ha seguido una línea homogénea, ya que lo que han discutido los Procuradores no ha sido una simple Ley, sino más bien la política económica general del Gobierno o sus aplicaciones concretas reflejadas en el Plan.

Veamos las posibles calificaciones jurídicas que puede tener un Plan.

1.º *El Plan es un acto legislativo*: La aprobación por las Cortes del Plan por medio de una Ley ordinaria, prestaría al Plan, según esta teoría, carácter legislativo. En este sentido parece opinar ANDRÉ DE LAUBADERE, cuando dice: «¿Es que el Gobierno no está obligado a ejecutar el Plan igual que está obligado a ejecutar las Leyes?» (14). Se critica esta teoría por las siguientes razones:

a) El Plan se elabora fuera de las Cortes por procedimientos originales, y el Parlamento no puede hacer más que aprobarlo o rechazarlo en bloque.

b) El Plan no vincula al Gobierno igual que una Ley. Como hemos dicho anteriormente, el Gobierno puede revisar el Plan una vez aprobado, como consecuencia de circunstancias especiales de orden interior o exterior o por la intensificación de las llamadas señales de alerta que exigiría unas acciones correctoras. Esto puede hacerse sin que nadie piense que se ha violado una Ley.

c) Si el Plan fuera solamente una Ley ordinaria, no se impondría de forma alguna a las Cortes, ya que una Ley puede siempre deshacer lo que otra Ley haya hecho. Sin embargo, so pena

(14) GAUDEMET: *La influencia de la política de planificación económica en el derecho público francés*, págs. 15 y 16.

de perder todo su valor, el Plan vincula en cierta forma a las Cortes, pues, por ejemplo, deberá aprobar los proyectos de Ley que se elaboren posteriormente por el Gobierno de acuerdo con las directrices del Plan. En esto no hay, sin duda, una obligación jurídica estricta, sino tan sólo una llamada que no se puede desoir sin que se produzcan graves consecuencias, tanto políticas como económicas.

2.º *El Plan es un pacto o concierto*: Siendo el Plan una síntesis de los acuerdos o propuestas otorgados en el seno de las Comisiones, el voto de las Cortes viene a ser una especie de ratificación, cuyo valor jurídico es comparable al que prestan a los tratados internacionales, sin por ello transformarlos en Leyes.

Esta es la posición de BLOCH-LAINEZ cuando describe en su obra, «En busca de una economía concertada», que «un Plan nacido del concierto contiene esencialmente objetivos de inversiones determinadas por los objetivos de producción. Como contrapartida, el Estado ofrece su ayuda en diversas formas, fundamentalmente financieras. Hay aquí un verdadero contrato expícito o implícito, entre empresas y colectividades».

Esta misma idea ha sido desarrollada por M. JACKUOT, en su tesis doctoral «Investigaciones sobre el régimen y la naturaleza jurídica de los planes franceses».

El Plan aparece así como un contrato social de nuevo cuño económico, y no ya político. Dice GAUDEMET en su obra citada que «esta tesis tiene la ventaja de poner de relieve la postura adoptada por los interesados, tanto del sector privado como del público, durante la elaboración del Plan. A su vez, tiene el mérito de hacer de él una auténtica carta que se impone al Estado y a los particulares, a reserva de las modificaciones que la marcha de la coyuntura pueda producir».

Se critica esta teoría por las siguientes razones:

a) Los agentes económicos, tras la adopción del Plan, siguen estando libres, porque el Plan no es obligatorio, sino indicativo. En la Ley aprobatoria del I Plan de Desarrollo español, se decía en su artículo 2.º que «las previsiones y objetivos consignados en el Plan, no constituyen obligaciones para el sector privado, salvo que se establezcan por Ley o cuando se acepten libremente, en

función de beneficios o incentivos otorgados por el Estado y demás entidades públicas». Si el Plan fuera un verdadero contrato, ningún tipo de estímulo sería preciso para hacerlo respetar.

GAUDEMET dice que «si los agentes económicos no se sienten vinculados por el Plan como si fuera un contrato, es porque en el procedimiento de elaboración, los miembros de las Comisiones nombrados por el Gobierno, no los representan auténticamente».

b) «El Plan no puede ser un auténtico pacto entre el Estado y la nación, dado el enorme predominio ejercido por el Estado a lo largo de su elaboración. Y es que éste, no solamente designa discrecionalmente a los representantes de la Administración y a los expertos, sino que también designa a las personas que se presume representan a los patronos y obreros» (15).

3.º *El Plan es un acto programa*: Según GAUDEMET, «el Plan, tiene una cierta similitud con los programas gubernamentales leídos por los jefes de Gobiernos parlamentarios ante las Asambleas legislativas. El Plan—dice—, es el programa económico y social que se fija una nación».

De esta forma se explicaría el complejo precedente de su elaboración. La solemnidad debe prestarle toda su fuerza. La consulta de los expertos, sirve para garantizar la calidad técnica de los programas aprobados. La participación de la Administración, en especial del Ministerio de Hacienda, asegura que los objetivos y los medios son compatibles con las posibilidades financieras. La ratificación parlamentaria, finalmente, constituye para el Parlamento un compromiso moral de aprobar las medidas legislativas o presupuestarias que sean necesarias, a medida que el Plan se vaya ejecutando.

Si bien el programa no está sujeto a sanciones jurídicas—sigue diciendo GAUDEMET—, puede tener sanciones de otra naturaleza. Así:

— Para el Estado, el respeto al Plan se impone por razones de carácter político, como el respeto a un programa electoral o de Gobierno.

(15) GAUDEMET: *La influencia de la política de planificación económica en el derecho público francés*.

— Para el Gobierno, como para el Parlamento, cualquier modificación del Plan que no viniera justificada por un cambio de la coyuntura, aparecería como un abandono de los compromisos solemnemente contraídos, y la nación no dejaría de sacar las consecuencias políticas de lo que tendría derecho a considerar como una traición.

— En cuanto a los particulares, es el interés y no la coacción jurídica la que debe empujarles a seguir el programa trazado por el Plan. Por esta razón los mecanismos de «estímulo», deben conducirlos a orientar sus actividades.

— En el Plan, en suma, puede verse una especie de acto colectivo, habida cuenta de la multiplicidad de agentes que participen en su elaboración y se comprometen a respetarlo, sin estar, no obstante, obligados jurídicamente por ello.

* * *

A nuestro juicio, ninguna de estas tres teorías responden exactamente a la auténtica naturaleza jurídica del Plan de Desarrollo, pues todas ellas pretenden calificar en bloque y como algo unitario lo que, en realidad, está constituido por una suma de hechos o actos totalmente diferentes.

En efecto, el Plan no puede ser una Ley, puesto que carece de las características de generalidad y obligatoriedad que corresponden a los actos legislativos. Tampoco puede ser un contrato bilateral, en cuanto que una de las partes no quede obligada por ello y la otra tiene un poder de decisión superior. Por último, tampoco puede ser un simple programa de Gobierno, ya que el Plan puede llevar consigo consecuencias jurídicas que desembocan en Leyes o convenios entre el Estado y los particulares.

Para deducir la verdadera naturaleza del Plan, debemos analizar su contenido complejo y, sobre todo, sus distintas fases de elaboración, aprobación y ejecución.

Como se ha dicho, la elaboración se produce mediante una síntesis de los acuerdos o propuestas de las distintas Comisiones sectoriales. Esta síntesis constituye un instrumento técnico que, previo un diagnóstico de la situación económica del momento,

proyecta una hipótesis para el futuro a fin de obtener una elevación del nivel de vida del país.

En suma, en la fase de elaboración y una vez concluida ésta, constituye el Plan un simple instrumento técnico de la situación económica actual y de la posibilidad de una futura evolución favorable.

Al aprobarse por el Gobierno se convierte el Plan en una acción solidaria de política económica asumida por aquél con el compromiso de llevarla a cabo mediante acciones concretas que permitan conseguir las metas fijadas en los objetivos.

La aprobación parlamentaria, que en ciertos países no es imprescindible, supone una ratificación de las Cortes a la política económica programada por el Gobierno.

Hasta ahora, no puede hablarse de naturaleza jurídica del Plan ni como Ley, ni como contrato, pues la ratificación por el Parlamento debe producir solamente un compromiso moral de aprobar las medidas legislativas necesarias para la ejecución del Plan, de acuerdo con las directrices en él contenidas.

Es en la ejecución posterior del Plan y mediante la elaboración legislativa expuesta, cuando podrán producirse nuevas figuras jurídicas que deberán ser objeto de previa instrumentación por el jurista y que entonces podrá calificarse como Leyes, como contratos o como cuasi contratos procurando encajarlos en las figuras tradicionales o reconociendo su novedad.

Así, pues, a nuestro juicio, el Plan es un acto de política económica de carácter técnico, que sólo producirá auténticos efectos jurídicos en el momento de su ejecución.

Nuevas técnicas jurídicas como consecuencia de la planificación.

La planificación lleva consigo nuevas formas de gestión que a su vez crean figuras jurídicas que no se ajustan a los moldes tradicionales.

Hasta ahora, la actividad de la Administración se concretaba a obtener de los particulares determinadas prestaciones y suministros. El sistema de concurso o subasta y, excepcionalmente la contratación directa se imponen con normas predeterminadas que el particular ha de aceptar.

Así ha podido decir MESTRE que el Derecho administrativo es el Derecho de la desigualdad.

Actualmente, la Administración inicia con los particulares conciertos especiales de carácter económico en forma que la participación del sector privado en el desarrollo es cada vez más intensa y coordinada.

Estas nuevas figuras jurídicas, que GAUDEMET denomina «contratos de Administración», los clasifica este autor de la siguiente forma:

1.º *Contratos de programa*: Estos convenios permiten a las empresas o sectores económicos que los suscriben, beneficiarse de una cierta libertad en el establecimiento de sus precios, debiendo comprometerse, como contrapartida de ello, a seguir en su gestión un programa conforme a los objetivos del Plan. (Esta clase de contratos fueron previstos en Francia en una Orden Ministerial de 9 de marzo de 1966.)

2.º *Los contratos de estabilidad que se desarrollan a raíz del Plan de estabilización francés del año 1963*: Permiten a las empresas—a pesar del bloqueo de precios—, elevar los de ciertos productos, a condición de disminuir los de otros, con el fin de mantener la estabilidad del nivel medio de los precios.

3.º *Los contratos de exportación*: En los que el Estado se compromete por vía del estímulo contractual, en forma que las empresas se obligan a incrementar en una cantidad determinada sus exportaciones y el Estado le concede determinadas facilidades de orden económico y financiero.

4.º *Los contratos fiscales*: Por los que a cambio de ventajas fiscales, las empresas se comprometen a orientar su desarrollo en el sentido fijado por el Plan.

Nuevas técnicas jurídicas en la planificación española.

En la planificación española, y sin pretensión de agotar el tema, podemos señalar las siguientes figuras jurídicas especiales:

1.º El convenio entre la Administración y las empresas privadas, para llevar a cabo proyectos industriales en los Polos de Promoción y Desarrollo, o en las Zonas de Acción Regional.

2.º Las actas de concierto celebradas por la Administración con la iniciativa privada, para el cumplimiento de determinados objetivos de carácter sectorial.

3.º La declaración de sectores prioritarios, industriales o agrarios.

4.º Los convenios de exportación, mediante los cuales se otorgan determinados beneficios, condicionados a la exportación de determinados productos.

5.º Los contratos para la construcción de viviendas de protección estatal, mediante la concesión de subvenciones o desgravaciones fiscales.

Naturaleza jurídica de esta clase de convenios.

Podía alegarse que estas figuras tienen una condición eminentemente contractual, de carácter sinalagmático, pues existen prestaciones recíprocas por parte del sector privado y de la Administración.

A juicio de GAUDEMET, cabría denominarlos «cuasi contratos», cuya expresión, por cierto, apareció en el Plan provisional francés de 1960. Además, en el caso de que la Administración no cumpliera lo convenido, habría un incumplimiento de una promesa de estímulo y el Estado podría verse condenado a una indemnización por falta cuasi contractual. En la jurisprudencia francesa existen casos de condena al Estado a abonar una indemnización, por ejemplo, por haber negado contingentes de exportación después de haberlo prometido. Algunos juristas han querido ver en estos convenios una especie de *concesión del servicio público de ejecución del Plan*, que se confía a grupos profesionales.

Para GAUDEMET, se trata de “cuasi contratos” que adoptan en su mayoría los caracteres de los *actos-programas*: están desprovistos de sanciones jurídicas rigurosas, y su ejecución está subordinada al mantenimiento de la coyuntura económica, financiera e incluso política, reinante en el momento de su adopción.

A nuestro juicio, estas nuevas técnicas de gestión, no pueden configurarse ni como contratos, ni como cuasi contratos.

Pongamos un ejemplo:

El Gobierno, de acuerdo con las directrices de desarrollo regional señaladas en el Plan, decide promocionar industrialmente una zona.

En primer lugar, se acometen las obras de infraestructura adecuadas, como carreteras, abastecimiento de agua, preparación de suelo industrial, etc...

Hasta aquí, la Administración actúa conforme a sistemas tradicionales, realizando inversiones públicas de diversa naturaleza, creando una base para una futura expansión económica.

Pero la Administración moderna de desarrollo, necesita, además, que el sector privado acometa en esa zona inversiones productivas generadoras de riqueza que dé lugar a la creación de nuevos puestos de trabajo mejor remunerados con la obtención de productos industriales que precisa el país.

Como la zona señalada no goza de un adecuado ambiente industrial, empresarial y laboral, es evidente que el sector privado se resistirá a instalarse en la zona por muchas apelaciones que el Gobierno haga al patriotismo o a su promesa de una inversión pública cada vez más intensa en infraestructura.

La Administración hace uso entonces de una acción desconocida en su forma de actuar tradicional; la del estímulo material a través de subvenciones a fondo perdido, desgravaciones fiscales o preferencia para la concesión de crédito oficial.

La Administración solicita la colaboración, la «participación» como se dice ahora, del sector privado como si mantuviera con él el siguiente diálogo:

«Si me ayudas a conseguir mis propósitos de elevar el nivel de vida de esa zona, creando una factoría determinada, te concederé unos beneficios fiscales o crediticios y te ayudaré en el costo de la inversión con subvenciones».

Así comienza el aspecto jurídico con un *do ut des* que recuerda la esencia de los contratos con obligaciones recíprocas para cada una de las partes: la Administración y la empresa.

Pero al analizar estas figuras, se observa que no presentan similitud con ninguno de los contratos típicos (compraventa, suministro, préstamo, etc...). No habrá más remedio que incluirlos en el saco ilimitado de los convenios atípicos que en este caso me

atrevería a bautizarlos como «acuerdos sobre expansión económica». Veamos sus especialidades.

En primer lugar, el comienzo de esta relación jurídica no nace con una espontánea dialéctica sobre las condiciones del acuerdo. Las impone previamente la Administración mediante la redacción de unas bases y la convocatoria de concursos.

Al sector privado no le cabe otra solución que aceptar o no estas bases y entrar en el juego en la forma impuesta por la Administración.

Existe aquí una adhesión que no es el contrato. Podría denominarse una adhesión pre-contractual.

Si el sector privado está conforme con la propuesta contenida en las bases, hace a su vez la oferta de instalar una actividad industrial determinada. El proyecto es examinado por la Administración analizando si reúne las condiciones técnicas y económicas convenientes y si coincide con los objetivos generales marcados en el Plan. Si es así, se lo comunica a la empresa, y al aceptar ésta los beneficios concedidos, puede hablarse de auténtica relación contractual puesto que comienza el vínculo jurídico entre la Administración y la empresa, generando derechos y obligaciones.

Ya tenemos, pues, el convenio. ¿Qué naturaleza tiene este acuerdo? ¿Es un verdadero contrato?

En mi opinión no reúne las condiciones del *vinculum juris* tradicional. Por las siguientes razones:

La causa en las obligaciones bilaterales es la contraprestación de cada una de las partes. En este convenio de expansión económica, la causa para la Administración sería la construcción de una factoría y para la empresa la efectividad de los beneficios concedidos. Sin embargo, la Administración no adquiere la titularidad de la factoría, ni tiene ningún control sobre la misma, una vez que esté en funcionamiento y se hayan cumplido todas las condiciones del proyecto. Así, pues, la Administración no tiene un interés patrimonial en que la instalación industrial entre en funcionamiento. Para la Administración el fin causalizado de este convenio de expansión económica, es el bien común; es que la factoría construida y en funcionamiento, proporcione una riqueza al país y contribuya a que los objetivos marcados en el Plan, se vayan cumpliendo con la participación del sector privado.

Siguiendo este razonamiento, la Administración procurará por todos los medios que la factoría se construya aunque sea en un plazo posterior al marcado en la relación contractual inicial. Es decir, actuará con la máxima flexibilidad para que el proyecto de la empresa sea una realidad.

En la legislación sobre Polos de Desarrollo Industrial, se establece una cláusula en la que se contemplan los efectos del incumplimiento por la empresa de las obligaciones asumidas, en forma que podrán dar lugar a la pérdida de las bonificaciones concedidas y a la devolución de las subvenciones percibidas o desgravaciones fiscales de que haya gozado la empresa. Pero esta cláusula no debe aplicarse rígidamente como se haría con un contrato de carácter patrimonial civil, pues, repito, aquí el fin causalizado del convenio de expansión económica es el bien común y la Administración debe actuar con flexibilidad removiendo cuantos obstáculos se opongan al cumplimiento de los proyectos ofrecidos por las empresas.

Algo parecido ocurre con la acción concertada, cuando se conviene entre la Administración y el administrado el cumplimiento por éste de unos objetivos que coincidan con los marcados por el Plan de Desarrollo para la expansión de un determinado sector.

En una línea similar, los convenios entre la Administración y los constructores de viviendas, tienen un fin que excede del puramente patrimonial de las relaciones jurídicas corrientes. Aquí la Administración persigue que se construyan determinadas viviendas, y estimula al sector privado para que participe y colabore en las realizaciones de un Plan que no afecta al interés particular del Ministerio, sino al general del país.

Puede decirse, en síntesis, que estas figuras jurídicas son totalmente nuevas, por reunir características especiales en la forma, en el contenido y en el fin. Suponen una colaboración entre el sector privado y la Administración, haciendo coincidir felizmente la posibilidad de unos beneficios para la empresa privada y la consecución del bien común para la nación al provocar la expansión de actividades productoras de riqueza.

Función del jurista ante las nuevas técnicas derivadas de la planificación.

No es posible, en la limitada duración de una conferencia, analizar profundamente los temas aquí esbozados. Mi propósito es provocar una inquietud entre los juristas que les permita analizar más detenidamente estas nuevas formas derivadas de una dinámica del desarrollo, para intentar construir un Derecho nuevo como instrumentación adecuada de las decisiones políticas con contenido económico.

Pero el jurista, para desempeñar esta labor, debe tener plena conciencia del profundo cambio que se ha operado en el contorno social y debe proyectar su preparación hacia esa dinámica, sin temor a intentar modificar radicalmente la situación jurídica actual, adaptándola a las circunstancias del momento. Se debe tener respeto al Derecho en general, pero debe acometerse la supresión y sustitución de normas caducas. Pues en la práctica se observa, que las nuevas formas de gestión, están en evidente contradicción con dichas normas. Es el choque entre la mentalidad de hombres del año 1969 y casi del año 2000, con un sistema administrativo concebido en circunstancias del siglo XIX.

Y no debe culparse al funcionario, pues él debe cumplir la Ley.

Es el sistema administrativo el que no está articulado para estas formas de gestión, y de aquí los obstáculos que se producen cuando la decisión política dictada en materia económica, bien fundada, muy meditada y con evidentes efectos positivos para el país, se encuentra con la barrera de su inaplicación por no existir una instrumentación jurídica que la haga viable.

Pero la reforma de la Administración no puede estudiarse ni por los funcionarios clásicos imbuidos por las reglas del siglo pasado, ni por el jurista cuya preparación terminó con los Códigos tradicionales.

En España existe una juventud que ha elegido la carrera de funcionario y que está preparada para acometer el estudio de esta reforma. Es, por tanto, la misma Administración, terreno abonado para que aquélla se produzca. Pero también es preciso que el jurista moderno adquiera una preparación económica, política y administrativa suficiente, para que con conocimiento de causa,

pueda colaborar en el intento de la renovación que España precisa con toda urgencia.

* * *

Desearía, por último, puntualizar que cuanto he expuesto tiene íntima relación con el Derecho inmobiliario y con los Registradores de la Propiedad quienes deberían proyectar su formación jurídica hacia los temas que he esbozado.

Los puntos que a mi juicio guardan conexión entre desarrollo económico y nuestra actividad como profesionales del Derecho especializado, son los siguientes:

1.º El Registrador tiene un vastísimo campo de acción en el urbanismo. Creo sinceramente que la ordenación urbanística, empleando el término «ordenación» en su sentido más amplio, debe constituir una tarea prioritaria para el jurista y para la Administración. Los técnicos en urbanismo se preocupan intensamente del tema. Pero sus proyecciones y las decisiones que a nivel político se adopten requieren una adecuada instrumentación jurídica. Conozco muchos Registradores y algunos muy especialmente que destacan por su preparación urbanística y de ello podría dar fe el Ministerio de la Vivienda.

2.º Otra actividad jurídica a la que los Registradores deben orientarse es el Derecho Inmobiliario Rústico, el Derecho Agrario. La finca como base de nuestros folios, ha dejado de ser una simple delimitación espacial para convertirse en algo más dinámico; la empresa agraria. Todas las decisiones políticas presentes y futuras sobre el tema agrario, habrán de necesitar ineludiblemente la preparación de los juristas especializados. Todos conocemos la importante aportación de figuras representativas del Notariado y de nuestra carrera a esta rama del Derecho, con una concepción moderna y renovadora.

3.º La empresa industrial requiere también una reestructuración jurídica ante la dinámica social y las nuevas formas de gestión. He aquí otro campo ilimitado para los juristas.

4.º Por último, la reforma administrativa de nuestra mecánica registral. Nadie pone en duda la eficacia que al tráfico jurídico

y económico aportan la garantía de los principios hipotecarios. Pero es preciso que la mecánica se produzca con agilidad y flexibilidad en forma que el Registrador piense más en el consecuente que en el precedente. Debe darse cuenta de la trascendencia que puede tener su actuación como funcionario, para la creación de empresas productoras de recursos para el país. Mientras el Registrador no estampa su firma en el asiento de inscripción de una sociedad, ésta no existe en realidad, no puede obtener capitales ni puede encender sus chimeneas. Si el Registrador comprende la importancia que tiene su eficaz actuación, su decisión urgente y su flexibilidad en la remoción de los obstáculos que se presenten, es posible que coopere mucho más de lo que piensa en el desarrollo económico del país. Es preciso, por tanto, que en la reforma general de la Administración, adecuada a la dinámica del momento, se estudie y decida una operatividad registral en la misma línea de eficacia, de rapidez y de flexibilidad que hemos expuesto anteriormente.

Y ya termino.

Mi deseo es que esta charla, sirva para despertar un interés entre los profesionales del Derecho hacia temas que parecían vedados a su competencia. La Administración avanza hacia una mayor interdependencia con el sector privado por imperativo de las relaciones económicas cada vez más intensas. El jurista no debe permanecer indiferente a ello y debe cumplir su tradicional misión pero con criterios modernos. Debe intentar en suma, que las decisiones político-económicas sean estructuradas e instrumentadas de acuerdo con un contexto legal armónico, pero con un sentido ágil y dinámico en razón al supremo interés que han motivado estas decisiones.

Sólo así podremos decir los hombres de Leyes, que estamos contribuyendo en la medida de nuestras fuerzas al perfeccionamiento de nuestras instituciones y en definitiva, al logro de una España mejor.

ANTONIO DE LEYVA Y ANDÍA,
Registrador de la Propiedad.