

# EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN REFORMADA DEL CÓDIGO CIVIL EN MATERIA DE OBLIGACIONES Y CONTRATOS\*<sup>1</sup>

JULIA AMMERMAN YEBRA

*Profesora ayudante doctora de Derecho Civil  
Universidade de Santiago de Compostela*

## RESUMEN

*Este trabajo se estructura en cuatro partes y una coda. Empezará por una cuestión previa sobre la obligación, y no solo necesidad, de que se actualice el Código Civil español en materia de obligaciones y contratos. En el segundo punto se tratarán los tres diferentes cauces por los que se podría aprobar la Propuesta de modernización reformada del Código Civil en materia de obligaciones y contratos: por el procedimiento ordinario (mediante un proyecto de ley o una proposición de ley), por decreto ley o a través de la delegación legislativa; la parte central será el análisis de esta última vía por estimarse la más adecuada para aprobar la reforma, a través de la aprobación de una ley de bases y posterior decreto legislativo. A continuación, se expondrán los controles que prevén tanto la Constitución como otras normas sobre delegación legislativa, controles que podrán provenir ya de las Cortes, ya de los Tribunales. Por último, se finalizará la contribución con una breve reflexión sobre el significado del término “bases”.*

## PALABRAS CLAVE

*Código Civil; obligaciones y contratos; procedimiento legislativo; delegación legislativa; ley de bases.*

---

\* Fecha de recepción: 4-2-2025. Fecha de aceptación: 18-3-2025.

1. El presente trabajo se ha realizado en el marco de la ejecución del proyecto de investigación del Programa Estatal para impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, 2021-2023, en su modalidad Proyectos de Generación del Conocimiento, 2022, otorgado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y titulado “La inaplazable modernización del derecho de obligaciones y contratos del Código Civil español” (referencia PID2022-138909NB-I00). IPs.: M.<sup>a</sup> P. García Rubio y J. Maseda Rodríguez.

## **THE LEGISLATIVE PROCEDURE FOR THE ENACTMENT OF THE REFORMED PROPOSAL FOR THE MODERNIZATION OF THE CIVIL CODE ON OBLIGATIONS AND CONTRACTS**

### **ABSTRACT**

*This work is structured in four parts and a coda. It will start with a preliminary question on the obligation, and not only the need, to modernize the Spanish Civil Code in the field of obligations and contracts. In the second part, the three different paths by which the Reformed Proposal for the Modernization of the Civil Code on Obligations and Contracts could be approved will be discussed: by the ordinary procedure (by means of a Draft Bill or a Proposed Law), by Decree-Law or by way of legislative delegation; the central part will be the analysis of the latter procedure, as it is considered the most appropriate for approving the reformed proposal, through the approval of a law of bases and a subsequent Legislative Decree. Then, the controls provided for both by the Constitution and other rules on the legislative delegation will be presented, controls which may come either from the Courts or from the Tribunals. Finally, the contribution will end with a brief consideration of the meaning of the term “bases”.*

### **KEYWORDS**

*Civil Code; obligations and contracts; legislative procedure; delegated legislation; law of bases.*

## SUMARIO

1. La obligación de revisar y actualizar el Código Civil.....	219
2. Posibles cauces para aprobar la reforma del Código Civil.....	224
2.1. El procedimiento ordinario: demasiado lento y complejo para una reforma tan técnica .....	224
2.2. El decreto ley: ¿reforma de extraordinaria y urgente necesidad? .....	227
3. La delegación legislativa como cauce ideal para la reforma del Código Civil en materia de obligaciones y contratos .....	230
3.1. La regulación constitucional de la delegación legislativa.....	230
3.2. La ley de bases: la delimitación mediante “criterios” y “principios” de la materia delegada .....	231
3.2.1. La ley de bases del Código Civil.....	232
3.2.2. La ley de bases de modificación del Título Preliminar del Código Civil.....	234
3.3. Propuesta de ley de bases contenida en la Propuesta de modernización reformada del Código Civil en materia de obligaciones y contratos.....	237
4. Límites formales, prohibiciones y formas de control de la delegación legislativa .....	240
5. Coda: sobre el significado de la palabra “bases” .....	242
6. Conclusiones.....	244
Bibliografía.....	246

## 1. LA OBLIGACIÓN DE REVISAR Y ACTUALIZAR EL CÓDIGO CIVIL

En la exposición de motivos de la reforma del título preliminar del Código Civil se decía que “los códigos no pueden inmovilizar el fenómeno de la transformación del derecho”. Una cosa es que un código dé estabilidad, acabando con las incertidumbres que los juristas ilustrados de finales del siglo XVIII denunciaban, señalando la necesidad de un metódico cuerpo de derecho para la “recta administración de justicia”; y otra que estos deban permanecer inamovibles<sup>2</sup>.

A los códigos, por mucho que sean cuerpos sólidos y, en principio, dotados de mayor estabilidad que otro tipo de textos normativos, se le pueden aplicar las palabras de Pla referidas al derecho en general, del que dice que “no crea, ni siquiera conforma la realidad social, sino que se limita a encauzarla y servirla, referido todo ello a la circunstancia del momento histórico determinado. Esa cuarta dimensión que llamamos tiempo, también cuenta en el devenir de los actos jurídicos e impone la necesidad de constantes avances legislativos”<sup>3</sup>.

Los autores de nuestro *velhinho*<sup>4</sup> Código Civil fueron conscientes de que su obra no estaba concebida para permanecer inalterable cual escultura decimonónica, sino que debía de ser revisada; y con más razón si se atiende al hecho de que, aunque se publicase en 1889 y, por tanto, con un considerable retraso respecto al modelo que seguía el *Code* francés de 1804, ello no sirvió para aprovechar —como por otro lado sí hicieron

---

2. CASTRO FERNÁNDEZ, J. F., *Discursos críticos sobre las leyes, y sus intérpretes, en que se demuestra la incertidumbre de estos y la necesidad de un nuevo y metódico Cuerpo de Derecho, para la recta administración de justicia*, Madrid, Joachin Ibarra, 1765. Este autor señalaba que, después de tantos años de dedicación a la jurisprudencia y a su práctica, sentía que se hallaba en “un estado de poder sentir los desórdenes que causa en la república el desconcierto que hay en este estudio y práctica”. Aunque partía de que podría pensarse que la creación de un cierto orden sobre las normas era una “imposibilidad moral”, abogaba por echar mano de los ricos y antiguos materiales que nuestros legisladores y sabios antiguos nos dejaron del todo preparados, sin que apenas reste otra cosa que disponerlos en un conveniente y luminoso orden, formado de un todo metódico Cuerpo de Derecho que una en verdadero sistema todo el derecho español [...]” (pp. 3-5 del prólogo).

3. PLA PLA, A., “Presentación”, *Curso monográfico sobre la ley de bases para la modificación del título preliminar del Código Civil*, publicación del ICA de Valencia y de la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, Valencia, 1975, p. 8. También GARCÍA DE ENTERRÍA, E., dice muy ilustrativamente que “...el mundo de las normas no es nunca un orden sistemático cerrado y definitivo, un código que se formula una vez por todas, sino un conjunto esencialmente dinámico al que constantemente se incorporan normas nuevas a la par que otras se desenganchan y caducan...”, en *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, Civitas, 1998, p. 38.

4. Tomo prestado del profesor Mota Pinto el calificativo y expresión de “*velhinho* [viejito] Código Civil de Alonso Martínez” que así lo calificó durante su ponencia en el congreso sobre la PMR 2023 celebrado en Lisboa los días 5 y 6 de diciembre de 2024, cuando lo comparó —sin crítica hacia su contenido, sino solo señalando la relevancia de estudiar los códigos de conformidad con el momento histórico en el que fueron promulgados— con el más moderno Código Civil portugués, que data de 1966.

los alemanes— el desarrollo de una ciencia jurídica de alto nivel que plasmase en el código los avances que se habían dado en el derecho civil español durante el siglo XIX. Por el contrario, nuestro Código Civil no alcanzó el orden social coetáneo a los tiempos en que se promulgó, ni tampoco fue el impulsor del orden jurídico-burgués existente por entonces<sup>5</sup>.

Conscientes quizá de estos dos extremos —que los códigos no pueden permanecer inalterables en el tiempo y que el retraso en la promulgación del Código Civil español no sirvió para que fuese “todo lo moderno” que podría haber sido— el propio código, desde su promulgación en 1889, contiene una autobligación de revisión de su contenido. Tres de sus disposiciones adicionales aparecen dedicadas a ello. En la primera, se establece un primer mandato dirigido al Tribunal Supremo y a las audiencias provinciales, que anualmente deberán elevar al Ministerio de Justicia una memoria en la que recojan los puntos controvertidos, las dudas y las omisiones que pueda contener el Código Civil. Esta memoria, según dicta la disposición adicional segunda, será trasladada desde el Ministerio de Justicia a la Comisión General de Codificación (en adelante, CGC<sup>6</sup>). Finalmente, la tercera disposición adicional establece que será la CGC la que, a la vista de los datos contenidos en la memoria, además de los “progresos realizados en otros países que sean utilizables en el nuestro, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, formulará y elevará al Gobierno cada diez años “las reformas que convenga introducir”.

Sin duda, como planteamiento teórico de revisión del código es ideal. La cuestión es que este plan decenal no consta que se haya cumplido nunca<sup>7</sup>. Es cierto que se han ido produciendo reformas, pero ninguna al ritmo periódico previsto<sup>8</sup>.

Lo que sí ha hecho la sección 1.ª de la CGC —sección civil— de forma insistente, al menos en las últimas décadas, ha sido formular propuestas de modificación, o modernización, del código en diferentes materias<sup>9</sup>. Cuestión diferente es que todas las propuestas

5. GARCÍA RUBIO, M.ª P., *Introducción al derecho civil*, Barcelona, Cálamo, 2002, p. 33.

6. La Comisión General de Codificación fue creada en 1843, y de ella surgió el proyecto de Código Civil de 1851. Aunque más bien, como comenta DELGADO ECHEVERRÍA, J., lo que se creó en 1843 fue la primera Comisión de Códigos con carácter permanente, de la que dice que orienta su tarea hacia las instituciones y los textos del derecho patrio, preguntándose el autor si con ello se referían a solo el derecho patrio “castellano” o a todos los derechos españoles. DELGADO ECHEVERRÍA, J., “Codificación, Código Civil y derechos civiles forales”, *Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, n.º 17, 2020, p. 10.

7. En palabras de SIERRA GIL DE LA CUESTA, I., “Introducción”, *Comentario del Código Civil*, t. I, Bosch, Barcelona, 2006, p. 49, esta revisión cada diez años del Código “ha sido incumplida absolutamente”.

8. PLA PLA, A., “Presentación”, *op. cit.*, p. 7, tira de ironía al justificarlo en que “quizá por aquello de que ‘España es diferente’, ni una sola vez se cumplió tal previsión”.

9. Entre las últimas y más destacables, podemos señalar la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, y la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales.

lleguen a buen puerto y no se queden en un cajón soñando el sueño de los justos, como parece que le está sucediendo a la aquí estudiada. La propuesta de modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos se presentó por primera vez por la CGC en el año 2009 (en adelante, PM 2009). Hace casi ya dos años, en julio de 2023, se revisó y volvió a presentar la propuesta reformada ante el Ministerio de Justicia (en adelante, PMR 2023)<sup>10</sup>. No parece que nuestro legislador tenga especial interés en ella<sup>11</sup>. Y ello a pesar de que el contrato —su teoría general es uno de los dos títulos propuestos para modernizar el Libro IV del Código Civil— es la forma más importante de articular la cooperación entre los individuos en las sociedades complejas, tanto cuantitativa como cualitativamente<sup>12</sup>.

Lo cierto es que las reglas sobre obligaciones y contratos nunca fueron la principal preocupación del legislador español, pues siempre aparecían otras materias “más agudas” (quizá por controvertidas) a las que se les ha dedicado mayor atención. En la exposición de motivos de la PM 2009 se señalan las cuestiones que tienen que ver con la legislación foral, los problemas de la relación entre el Estado y la Iglesia católica en materia de matrimonio, o la aproximación del derecho sucesorio del Código Civil a los derechos sucesorios de algunas regiones, sobre todo en materia de legítimas<sup>13</sup>.

Como se hace notar tanto en el prólogo como en la exposición de motivos de la PMR 2023, el Libro IV del Código Civil apenas ha sido objeto de modificaciones desde su redacción originaria en 1889, lo cual implica que tenemos prácticamente inalterada una parte fundamental de nuestro derecho patrimonial. Además, dado que la mayoría de los países de nuestro entorno sí han ido, bien modernizando esta parte de sus códigos, bien promulgando códigos nuevos, nuestros preceptos sobre obligaciones y contratos son de los más antiguos en vigor hoy en día<sup>14</sup>.

10. Sobre el desinterés del legislador en el derecho civil se ha pronunciado GARCÍA RUBIO, M.<sup>a</sup> P., “Reivindicando el valor del Derecho civil. El tratamiento del Derecho civil por los poderes normativos”, *Revista de Derecho Civil*, vol. IX, n.º 1 (enero-marzo 2022), pp. 233-245.

11. Y, en el hipotético caso de que tuviese tal interés, la situación política actual con un legislador tan fragmentado y un partido gobernante al que le cuesta encontrar suficientes apoyos parlamentarios para aprobar leyes, parece difícil que la PMR 2023 se pueda aprobar a corto plazo. También, es cierto que se trata de un tema en el que no veríamos difícil que se encontrase consenso parlamentario, dado que es una materia —la de obligaciones y contratos— bastante “neutra” en lo que a colores y posiciones políticas se refiere, a diferencia de otras, como podrían ser las relacionadas con el derecho de familia o incluso con el sistema sucesorio.

12. GÓMEZ POMAR, F., “El incumplimiento contractual en Derecho español”, *InDret* 3/2007, p. 4.

13. Exposición de motivos de la Propuesta de modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos de 2009, punto II, p. 15, justificando y “perdonando” al legislador al decir que “en la actividad política cada hora tiene su afán”.

14. Exposición de motivos de la Propuesta de modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos de 2023, Comisión de Codificación, sección civil, Ministerio de Justicia, Madrid, 2023, p. 20.

Ello no solo implica que los tribunales, en su aplicación del código a los conflictos jurídicos, en ocasiones tengan que hacer cuasi “piruetas” para que el texto codificado no suponga un obstáculo para la solución de los conflictos, no solo con la inseguridad jurídica que pueda acarrear que dicha solución no esté plasmada en el código, sino también con lo que puede implicar la clara desventaja respecto de otros ordenamientos jurídicos en los que las normas estén adaptadas a lo que exige el tráfico económico moderno, cuya interconexión no suele entender de fronteras entre ordenamientos jurídicos, tal y como demuestran muchos de los contratos de hoy en día, los cuales presentan elementos internacionales<sup>15</sup>. Por eso, no estamos del todo de acuerdo con la calificación que en la PM 2009 se le daba a esta reforma, diciéndose que sería exagerado hablar de “necesidad de la reforma y, menos todavía motejar a ésta como perentoria”. La justificación que los miembros de la CGC daban por aquel entonces era que, durante más de cien años, el ordenamiento jurídico-privado había sido capaz de solventar, por vía jurisprudencial y doctrinal, los conflictos planteados en esta materia. No obstante, decían que la conveniencia de modernizar el código en esta materia era indiscutible<sup>16</sup>. Aquí creemos que sí existe tal necesidad, y así parece desprenderse no solo de las obligaciones de revisión establecidas por el propio Código Civil en sus disposiciones adicionales, sino también de la nueva PMR 2023.

De la exposición de motivos de la PMR 2023, podemos extraer que sus autores han tomado como fuentes para la revisión de la PM de 2009, las citadas, a grandes rasgos, por los autores de nuestro Código Civil. Es decir, si de ese mandato de revisión del código en el que las tres disposiciones adicionales mandaban atender, por un lado, a lo que señalasen los magistrados del Tribunal Supremo y de las audiencias provinciales en sus memorias anuales, además de a la doctrina del Tribunal Supremo; y por otro, a los progresos realizados en otros países que pudiesen presentar alguna utilidad en el nuestro, en la PMR 2023 se apunta, con matices, a estas dos mismas fuentes, además de a una tercera que el legislador decimonónico todavía no podía conocer ni prever, como fueron los textos del moderno derecho de contratos<sup>17</sup>. Así, la PMR 2023 señala

15. Exposición de motivos de la PMR 2023, *op. cit.*, p. 20.

16. Exposición de motivos de la PM 2009, punto I, p. 15.

17. En la exposición de motivos de la PM 2009 el punto III, pp. 17-18, explica, de forma muy ilustrativa y breve, lo que sucedió en la sociedad durante el siglo XX y que produjo esta necesidad de cambio en la regulación legal de los contratos: “El siglo XX, en todo su cambiante y multiforme recorrido, ha conocido fenómenos a veces contradictorios que han incidido de lleno en la regulación legal de los contratos. Es el más importante, sin duda, el que se ha podido llamar la masificación y la estandarización de la materia contractual, que ha producido la conocida figura de las condiciones generales de la contratación y la búsqueda de remedios para corregir o paliar los abusos que a través de ella se pueden cometer. A consecuencia de los sucesivos períodos de crisis económicas y de bonanzas se han conocido también anómalas figuras, como la creación de relaciones contractuales por imposiciones administrativas u otras fórmulas parecidas y nuevos períodos que pueden llamarse de una nueva liberalización. Los últimos años del siglo anterior y los primeros de éste han incidido, en el fenómeno conocido tópicamente como globalización, la multiplicación de los mercados y lo que podemos llamar relaciones transfronterizas. Todo ello, unido a la existencia

que se han tomado en consideración tres fuentes: la primera, nuestra propia tradición jurídica, recogiendo las respuestas dadas en los últimos tiempos por jurisprudencia y doctrina a problemas con soluciones discutidas en el Código Civil; la segunda, los mencionados textos internacionales, algunos codificados como la Convención de Viena sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, y otros de armonización a modo de *soft law*, como los Principios Europeos de Derecho de Contratos, los Principios UNIDROIT sobre contratos comerciales internacionales, el Marco Común de Referencia, la Propuesta de Reglamento relativa a una normativa común de compraventa europea, además de algunas directivas con incidencia en el derecho de obligaciones y contratos. Y la tercera, en relación con ese mandato de atender a los progresos que se hagan en países de nuestro entorno, la PMR 2023 menciona, como fuentes, los códigos civiles más cercanos a nuestra tradición jurídica, que ya han sido objeto de modernización, citando expresamente, por su importancia teórica y práctica, las reformas alemana (2000), francesa (2016) y belga (2022)<sup>18</sup>.

Vista la necesidad de reforma del Código Civil en la materia que nos ocupa, pasamos ahora a estudiar las vías por las que tal modificación podría ser planteada.

---

de estructuras políticas supranacionales, ha impulsado el nacimiento de cuerpos de derecho que se ocupan de esta materia, sirviéndose de nuevos puntos de vista y de nuevos criterios”.

18. Exposición de motivos de la PMR 2023, *op. cit.*, pp. 21-22.



## 2. POSIBLES CAUCES PARA APROBAR LA REFORMA DEL CÓDIGO CIVIL

Tres son las vías que se nos presentan para encauzar la iniciativa legislativa de la PMR 2023. En primer lugar, podremos recurrir al procedimiento ordinario, regulado en los arts. 87 a 91 de la Constitución española (en adelante, CE), ya sea mediante la presentación de un proyecto de ley por el Gobierno, ya mediante una proposición de ley de los grupos parlamentarios. En segundo término, podrá acudir al tan manido hoy decreto ley, figura estrella de los últimos gobiernos a la hora de encauzar las reformas legislativas. Regulado en el art. 86 de la CE, permite que en casos de “extraordinaria y urgente necesidad” (términos totalmente tergiversados hoy día), el Gobierno dicte disposiciones legislativas provisionales que posteriormente deben someterse a debate en el Congreso para su convalidación o derogación. Por último, la tercera vía sería la de la delegación legislativa de las Cortes Generales en el Gobierno, otorgándose dicha delegación mediante una ley de bases en el caso de los textos articulados<sup>19</sup>, como sería este supuesto de la PMR 2023, y promulgándose posteriormente un real decreto legislativo con el texto articulado.

A continuación, expondremos con mayor detalle cada una de estas tres posibles vías.

### 2.1. El procedimiento ordinario: demasiado lento y complejo para una reforma tan técnica

Aunque por el título de este apartado ya se aprecia que no es la vía que estimamos más conveniente para aprobar la PMR 2023, no por ello dejaremos de dedicarle unas líneas al procedimiento que es, o debería ser, el ordinario y, por tanto, el más frecuente para la aprobación de leyes. Y es que hace tiempo que este procedimiento ha sido casi igualado en número por el que debería ser el extraordinario, el de aprobación mediante decretos leyes de la legislación parlamentaria<sup>20</sup>.

El procedimiento ordinario aparece recogido en los arts. 87 a 91 de la CE. Según el primero de ellos, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado (art. 87.1); a las asambleas de las comunidades autónomas (en adelante, CC.AA.) (art. 87.2) y al pueblo (art. 87.3). No obstante, en una lectura más detenida, apreciamos que

19. Si se tratase de refundir varios textos legales en uno solo no hablaríamos de ley de bases, sino que habría que dictar una ley ordinaria.

20. Según los datos que nos muestra ARAGÓN REYES, M. I, en *Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016, pp. 36-37, extraídos de las páginas web del Congreso y del BOE, desde la aprobación de la Constitución y hasta 2015, los decretos leyes alcanzaron la cifra del 29% de toda la legislación parlamentaria. Si nos fijamos en los últimos datos que nos da, el período de enero de 2011 a noviembre de 2015, el porcentaje se eleva al 45,2% de decretos leyes (99) frente al restante 54,8% correspondiente a leyes ordinarias (166) y a leyes orgánicas (53). De hecho, si solo se tienen en cuenta las leyes ordinarias, el porcentaje de decretos leyes alcanza la cifra de 59,6%. Teniendo en cuenta que la progresión de estos porcentajes no hizo más que aumentar en el período analizado por el autor, no nos extrañaríamos de que ahora, diez años más tarde, los decretos leyes hayan superado —incluso nos atreveríamos a decir que con creces— el porcentaje de leyes ordinarias y orgánicas aprobadas.

las palabras “iniciativa legislativa” solo están recogidas en el apartado referido al Gobierno y a las cámaras parlamentarias, mientras que para las CC.AA. se dice que podrán, bien solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, bien remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley; respecto de los ciudadanos, se habla de “iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley”<sup>21</sup>. Por lo que, en puridad, la doctrina constitucionalista estima que la “iniciativa legislativa” como tal corresponde al Gobierno y al Parlamento. No obstante, las CC.AA. y los ciudadanos podrán presentar propuestas ante los sujetos que tienen atribuida esta iniciativa “plena”<sup>22</sup>.

Por lo tanto, por un lado, el Gobierno está facultado para presentar proyectos de ley, y por otro, las cámaras podrán dar comienzo a la tramitación de los textos legislativos mediante proposiciones de ley.

En el primer caso, es el art. 88 de la CE, con su desarrollo en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), el que se refiere a que será el Consejo de Ministros quien apruebe los proyectos de ley que deberán ser sometidos al Congreso, yendo acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (art. 88 de la CE y art. 5.1 a) de la LG). También regulan el procedimiento la Ley 39/2025, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), de las que destacamos que, al igual que sucede con otros procedimientos, se les aplicarán principios establecidos con carácter general y que implican la elaboración de un Plan Anual Normativo, la realización de una consulta pública con anterioridad a la redacción de las propuestas, el reforzamiento del contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia para asegurar la calidad normativa y la evaluación *ex post* de las normas aprobadas<sup>23</sup>. Además, serán preceptivos para los anteproyectos de ley, además de los que pudieran resultar de la materia objeto de regulación, incluido el Dictamen del Consejo de Estado, los informes de la Secretaría General Técnica del ministerio o ministerios proponentes (art. 26 LG).

21. En este trabajo no nos vamos a detener en la posibilidad de que sea una comunidad autónoma la que presente una proposición de ley sobre la PMR 2023, ni tampoco que llegue al poder legislativo mediante una iniciativa ciudadana: en el primer caso, porque al tratarse de una modificación del Código Civil, entendemos que la competencia y el interés para tal modernización debe venir del Estado, como efectivamente sucede en este caso —mediante el mandato del Ministerio de Justicia a la Comisión de Codificación—; y en el segundo, porque no vemos a la ciudadanía recabando 500.000 firmas para que se modernice el Código Civil, y menos en la materia que nos ocupa —salvo que todos los juristas, incluidos profesores de derecho civil, nos movilizásemos en este sentido, involucrando a alumnos y exalumnos..., lo que tampoco creemos que pueda suceder—.

22. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa. Comentario al art. 87 de la Constitución española”, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*, (directores M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.ª E. Casas Baamonde), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2018, p. 239 y 241.

23. Para mayor detalle, véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa...”, *op. cit.*, p. 248.

Una vez que se han cumplido los trámites de consulta y audiencia públicas, se ha elevado una primera vez al Consejo de Ministros y se han emitido los informes y dictámenes preceptivos, el anteproyecto se somete a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se eleva de nuevo al Consejo de Ministros para su aprobación y remisión del proyecto de ley al Congreso de los Diputados o al Senado, acompañándolo de una exposición de motivos, así como de la documentación propia del procedimiento de elaboración al que se refiere al art. 7.b) y d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>24</sup>.

Si ha ido al Congreso, la Mesa de este ordenará su publicación, la apertura de un plazo de presentación de enmiendas y el envío a la comisión correspondiente (art. 109 del Reglamento del Congreso). A partir de aquí comienzan diversos plazos para la presentación de enmiendas, respuesta a ellas y debates e informes, que no nos pararemos a describir, pero que pueden prolongar el procedimiento durante meses o, en muchos casos, años<sup>25</sup>.

En el segundo caso, el de la iniciativa emanada del Parlamento, son los Reglamentos de las respectivas cámaras los que regulan cómo llegan a formularse sus actos de iniciativa: así, se atribuye a los parlamentarios —15 diputados y 25 senadores, arts. 126 del Reglamento del Congreso y 108 del Reglamento del Senado, respectivamente—, y a los grupos en que se integran, la facultad de presentar una propuesta articulada. Esta se denominará “proposición de ley”, que deberá ser asumida, mediante su toma en consideración, por la respectiva cámara, pues es la única titular de la iniciativa reconocida por el art. 87 de la CE<sup>26</sup>.

De nuevo, las proposiciones de ley deben ir acompañadas, al igual que los proyectos, de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas. En el caso del Congreso, será su Mesa la que ordenará su publicación y remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración; y si transcurren treinta días sin que se haya negado expresamente su conformidad, se podrá incluir la proposición en el orden del día del pleno para su toma en consideración.

24. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa...”, *op. cit.*, p. 250.

25. Véanse los arts. 112 a 123 del Reglamento del Congreso, accesible en: <https://www.congreso.es/es/normas/reglamento-del-congreso>.

26. La reforma del Código Civil sobre el régimen jurídico de los animales, llevada a cabo mediante la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, se operó por un grupo parlamentario a través de una proposición de ley muy similar a otra proposición presentada por otro grupo y a una tercera proposición de ley en 2021 proveniente, en gran parte, de un acuerdo entre múltiples partidos alcanzado en 2019. La doctrina ha señalado que el hecho de que la reforma proceda de una proposición de ley de partidos políticos, representados por el correspondiente grupo del Congreso, se trató de una situación insólita y probablemente inédita en la historia de las modificaciones del Código Civil, que hasta entonces se había reformado siempre por impulso gubernamental. AMÉRIGO ALONSO, J., “Breve digresión, a propósito de la Ley 17/2021, sobre el régimen jurídico de los animales, sobre el camino hacia la modernización del Código Civil”, *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinarios de Bienestar Animal*, n.º 10, 2022, p. 8.

A partir de ahí, una vez iniciado el debate parlamentario, se abrirá un plazo de enmiendas y el procedimiento seguirá los mismos trámites previstos para los proyectos de ley (art. 126 del Reglamento del Congreso), por lo que de nuevo nos encontramos con un procedimiento que se podrá dilatar mucho en el tiempo.

Como podemos observar, el procedimiento ordinario, aunque democrático y garantista, es extremadamente lento y complejo. Como ya ha declarado la doctrina, este procedimiento casa muy mal con una reforma de naturaleza muy técnica, como es la que nos ocupa, pues ha de tener una coherencia que puede verse desvirtuada si su articulado se somete durante largos períodos de tiempo a enmiendas y transacciones entre los diferentes grupos parlamentarios<sup>27</sup>.

No obstante, este procedimiento, en concreto la iniciativa legislativa del Gobierno mediante un proyecto de ley, parece que era la opción pensada por los que en 2009 presentaron la primera de las versiones del Proyecto de modernización de Código Civil en materia de obligaciones y contratos. En la exposición de motivos de la PM 2009, su último párrafo dice que “en virtud de todo ello, la sección 1.ª de derecho civil de la Comisión General de Codificación tiene el honor de proponer el siguiente anteproyecto de ley”<sup>28</sup>. Por el contrario, en la exposición de motivos de la PMR 2023 nada se dice sobre este extremo ni tampoco sobre el procedimiento legislativo para aprobarse, aunque indirectamente se pronuncie, pues, como veremos, el texto de la PMR 2023 se acompaña de una propuesta de ley de bases. Pero antes de pasar a estudiar esta opción indirectamente elegida por la CGC, veamos brevemente el segundo de los cauces que podría darse, que es el de su aprobación mediante un real decreto ley.

## 2.2. El decreto ley: ¿reforma de extraordinaria y urgente necesidad?

El art. 86 de la CE establece que en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos leyes. Obviamente, sin tener en cuenta la aquí tratada, estas normas no podrán afectar a determinadas materias, por lo que, en un análisis que atienda exclusivamente al contenido de la PMR 2023, su aprobación por decreto ley sería posible. No obstante, como se desprende del art. 86 de la CE, este procedimiento está reservado para casos extraordinarios en los que urja la normativa, pensado para el legislador constitucional en situaciones de crisis económica, sanitaria, o similar.

Por tanto, en este artículo se está cohonestando la potestad legislativa del Estado con la facultad del Gobierno, a quien le corresponde la potestad reglamentaria de dictar

27. GARCÍA RUBIO, M.ª P., “Algunas cuestiones preliminares sobre la Propuesta de modernización reformada del Código Civil en materia de obligaciones y contratos”, *Revista de Derecho Civil*, vol. XI, n.º 2 (abril-junio), 2024, p. 5. Además, señala la autora que el primero de los problemas a los que se enfrentaría este procedimiento es el del escaso interés que suscita una reforma civil sobre esta temática, aún a pesar de la enorme importancia para la economía y funcionamiento del mercado que puede tener.

28. Exposición de motivos de la PM 2009, p. 44.

también disposiciones normativas con fuerza de ley. Explica la doctrina constitucionalista que los debates parlamentarios, durante la elaboración de la Constitución, no se centraron tanto sobre la conveniencia de regular la existencia o no del decreto ley —cuyo empleo había sido abusivo durante la dictadura franquista—, sino sobre su adaptación a la nueva estructura constitucional, sometiénola a límites y controles a los que el Gobierno habría que supeditar el ejercicio de esta facultad, al objeto de impedir un uso inmoderado y discrecional de la misma<sup>29</sup>. Tres son las características de los decretos leyes: la primera, que surgen de una potestad originaria propia del Gobierno y no delegada, como sucederá en los decretos legislativos; la segunda, que tienen fuerza y rango de ley, por lo que su control jurisdiccional corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional; y la tercera, que son provisionales, requiriendo la convalidación parlamentaria<sup>30</sup>.

El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha definido el presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” en base a dos componentes: por un lado, la propia situación, y por otro, las medidas tomadas. Sobre la valoración de la situación para tornarla de extraordinaria y urgente, el control que ejerce el TC se basa en comprobar que en la norma hayan quedado reflejados los factores urgentes en su exposición de motivos, en su expediente de elaboración o a lo largo del debate parlamentario, debiendo concretarse en una definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, lo que no permite que se usen fórmulas genéricas o estereotipadas. En cuanto a las concretas medidas adoptadas para afrontar esta situación, se controla no tanto su mayor o menor bondad técnica, su oportunidad o su eficacia para combatir aquella, sino que la fiscalización del TC se circunscribe exclusivamente a constatar la existencia de la necesaria conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas<sup>31</sup>.

El TC ha interpretado de forma laxa la fórmula “extraordinaria y urgente”, descartando que se refiera a situaciones absolutas o extremas —por tanto, rechazando equiparar las situaciones a las dadas en los estados de alarma, excepción y sitio— e identificándolas más bien con situaciones de necesidad relativa<sup>32</sup>. Así, ha considerado lícitos los usos

29. DUQUE VILLANUEVA, J. C., “El decreto ley. Comentario al art. 86”, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*, (directores M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.ª E. Casas Baamonde), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2018, p. 220.

30. DUQUE VILLANUEVA, J. C., “El decreto ley...”, *op. cit.*, p. 220.

31. DUQUE VILLANUEVA, J. C., “El decreto ley...”, *op. cit.*, pp. 223-224, con cita en varias sentencias del TC.

32. De hecho, recientemente ha considerado constitucionales las medidas volcadas en el Real Decreto Ley 6/2019, para garantía de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, por entender que el Gobierno había explicado correctamente la concurrencia del presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”. En este sentido, exponía que existen razones de peso al considerar los resultados discretos, cuando no insignificantes, alcanzados hasta ese momento por la regulación legal en la materia, la Ley Orgánica 3/2007, así como la demora que se estaba produciendo en la realización efectiva de la igualdad entre hombres y mujeres, lo que exigía acción normativa inmediata. STC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 3.

de decretos leyes, en lo que aquí nos interesa, a casos en los que se requiera una rápida respuesta ante no solo coyunturas económicas problemáticas, sino también ante la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica para adoptar medidas de política económica general fundamentadas en garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase expansiva económica<sup>33</sup>.

Quizá sería un poco forzado justificar que la reforma que ahora comentamos sirve directamente para consolidar el crecimiento de la actividad económica. No obstante, como ya señalamos, los contratos y, por tanto, las normas que los regulan, son intrínsecos a las actividades económicas; y cuanto más fortalecido, modernizado y adaptado al tráfico económico esté nuestro ordenamiento jurídico, mejor resultará aquel. Dada la tendencia actual de “abuso” —como lo ha calificado la mejor doctrina constitucionalista<sup>34</sup>— de este instrumento normativo, quizá del análisis de la PMR 2023, desde su perspectiva económica —especialmente, bajo la ya consolidada rama de “análisis económico del derecho”—, surgiese una buena justificación sobre su “urgencia y necesidad” que sirviese para encauzar un posible decreto ley bajo estos laxos límites a los que el TC ha sometido su presupuesto habilitante. La ventaja sería la rapidez de su tramitación, dado que el art. 86.2 de la CE estipula que los decretos leyes deben ser sometidos inmediatamente a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocándolo en un plazo máximo de 30 días desde su promulgación, pronunciándose el Congreso sobre su convalidación o derogación (art. 151 del Reglamento del Congreso).

Así, en nuestra opinión resultaría forzado que la PMR 2023 se aprobase mediante este procedimiento de urgencia, por lo que pasamos a exponer el cauce que sí consideramos adecuado para tal reforma de nuestro Código Civil en materia de obligaciones y contratos.

---

33. DUQUE VILLANUEVA, J. C., “El decreto ley...”, *op. cit.*, p. 224, con cita en varias sentencias del TC.

34. Siguiendo al ya citado ARAGÓN REYES, M., con su expresión plasmada en el título de su libro “Uso y abuso del decreto ley...”, quien entiende que el uso desmedido de los decretos leyes ha llegado a un extremo de gravedad que nuestro ordenamiento no puede soportar. *op. cit.*, p. 14.

### 3. LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA COMO CAUCE IDEAL PARA LA REFORMA DEL CÓDIGO CIVIL EN MATERIA DE OBLIGACIONES Y CONTRATOS

#### 3.1. La regulación constitucional de la delegación legislativa

Son los arts. 82 a 85 de la CE los encargados de regular la delegación legislativa en nuestro ordenamiento jurídico<sup>35</sup>. Esto significa que las Cortes hacen parcial entrega de su poder legislativo al Gobierno para que este dicte normas, los decretos legislativos, con el mismo valor que las emanadas por las Cortes<sup>36</sup>. Es decir, aunque el Gobierno tenga su ámbito normativo propio, que es el de dictar normas con rango reglamentario, también se le ha facultado para dictar normas con rango de ley —como ya hemos visto en el caso de los decretos leyes—, a pesar de no ser el representante primario de la voluntad popular<sup>37</sup>. La delegación legislativa es una auténtica delegación en sentido técnico, pues las Cortes trasladan su “potestad” de dictar normas al Gobierno, y al resultado de la delegación se le atribuye el mismo “rango” de ley que se les atribuye a las normas emanadas del Parlamento<sup>38</sup>.

La ley de delegación ha de contener los límites del poder normativo delegado, tanto de contenido como en lo que se refiere a duración de la actividad legislativa delegada. De que el ejecutivo se mueva dentro de estos límites fijados dependerá que las normas aprobadas con rango de ley sean válidas o que, si se sale de estos, puedan declararse nulas.

La regulación ofrecida por la CE es minuciosa, estableciéndose unas condiciones, límites y controles que se deberán aplicar a todo acto de delegación. De hecho, la mejor doctrina administrativa entiende que estas situaciones de delegación no suponen una renuncia o abdicación de las Cortes, sino un mecanismo de colaboración normativa entre el parlamento y el Gobierno en la regulación de una materia o sector<sup>39</sup>. Creemos que esta

---

35. También las constituciones italiana, alemana, francesa o portuguesa, por citar algunas de nuestro entorno, prevén la delegación legislativa. GARCÍA ROCA, J., *Lecciones de derecho constitucional*, Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2023, p. 165.

36. El origen de la figura de la delegación legislativa en España se remonta al Estatuto Real de 1834, como nos indica VÍRGALA FORURIA, E., *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, p. 11.

37. NAVARRO RUIZ, J. C., “Las normas con rango de ley emanadas del Gobierno estatal desde la aprobación de la Constitución española de 1978”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º extra 31, 2018, p. 319. La diferencia de rango entre reglamentos y leyes es especialmente relevante en cuanto a su control, pues mientras que las primeras podrán supervisarse por el poder judicial, las segundas solo podrán controlarse y anularse por el Tribunal Constitucional.

38. VÍRGALA FORURIA, E., “La delegación legislativa. Los decretos legislativos. Comentario a los arts. 82, 83, 84, 85 de la Constitución española”, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*, (directores M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.ª E. Casas Baamonde), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2018, p. 204.

39. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Legislación delegada... op. cit.*, p. 182.

perspectiva desde la que entender la delegación, frente al procedimiento ordinario, es fundamental para acallar las críticas que tachan esta técnica de menos democrática, pues como veremos, las condiciones, límites y controles a los que se somete esta técnica legislativa son escurculosos.

### 3.2. La ley de bases: la delimitación mediante “criterios” y “principios” de la materia delegada

Históricamente, la delegación legislativa ha adoptado en España dos formas: la delegación mediante una ley de bases, si lo que se delega es la posibilidad de dictar textos articulados; o la delegación de refundición, si de lo que se trata es de refundir textos legales. La modalidad que nos interesa analizar en el caso de la PMR 2023 es la primera, que en comparación con la segunda “tiene un punto más de intensidad”, dado que resultará una norma resueltamente innovadora de la realidad legal existente, no meramente sistematizadora como sucede con las leyes de refundición<sup>40</sup>. Estamos ante textos que suponen una verdadera creación normativa, y la doctrina estima que es una técnica especialmente indicada para regulaciones muy técnicas, como puede ser un código o una ley procesal. En estos casos, las Cortes sentarán los principios de la regulación mediante la ley de bases y, a continuación, el aparato legislativo del gobierno podrá disponer de tiempo y la necesaria especialización, plasmando con detalle en el decreto legislativo el texto articulado<sup>41</sup>.

La concreción de unas bases será esencial, pues sin ellas estaríamos hablando de una abdicación del poder legislativo “en abstracto” a favor de la Administración, lo que sería inconstitucional. Estas bases, aún genéricas y de ulterior concreción, deberán ser explícitas. El art. 82.4 de la CE se refiere a que estas “delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio”. La doctrina entiende que en la práctica los “principios y criterios” no pueden ser ni “tan vagos e indeterminados que no supongan una verdadera directiva para el delegado”, ni tampoco “tan difusos y minuciosos que no dejen ningún margen de discrecionalidad”. Es decir, con las bases se tendrán que poder clarificar algunos puntos controvertidos que pudieran plantearse al Gobierno en la elaboración del texto, además de señalar los intereses públicos a satisfacer por la normativa delegada. En la teoría, la doctrina distinguía entre los “principios”, aquellos puntos básicos de cómo ha querido el Parlamento articular la materia; y los “criterios”, aquellos intereses públicos a satisfacer y que el Gobierno debe respetar. No obstante, en la práctica, ambos conceptos se mezclan y no parecen distinguirse en las leyes de bases dictadas hasta el momento<sup>42</sup>. Tampoco parecen diferenciarse estos dos puntos en la propuesta de ley de bases de la PMR 2023, como comentaremos más adelante.

40. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Legislación delegada...* op. cit., p. 181.

41. GARCÍA ROCA, J., *Lecciones...* op. cit., p. 166.

42. VÍRGALA FORURIA, E., “La delegación legislativa...”, op. cit., p. 206.



En definitiva, la ley de bases ha de contener las directrices básicas de la norma del texto articulado a elaborar<sup>43</sup> —la “legislación esqueleto”, como la definen los ingleses—, y esta ley también podrá venir propuesta por los grupos parlamentarios que no formen parte del Gobierno. En la década de los noventa, como nos recuerda la doctrina, fueron varias las proposiciones de leyes de bases presentadas por los grupos de la oposición, pues esta técnica era percibida como un instrumento a través del cual marcarle al Gobierno su actividad normativa<sup>44</sup>.

Aunque, en la actualidad, lo cierto es que estamos, en general, ante una técnica legislativa de escasa utilización<sup>45</sup>, fue la empleada para la aprobación del Código Civil en 1889 y para una de sus más importantes reformas, la de su título preliminar en 1976. Si bien ambas son preconstitucionales, varios extremos de sus leyes de bases y procedimiento de aprobación pueden sernos útiles a la hora de analizar la actual PMR 2023 y su correlativa propuesta de ley de bases.

### 3.2.1. *La ley de bases del Código Civil*

La ley de bases del Código Civil, de 11 de mayo de 1888<sup>46</sup>, se estructuró en 8 artículos a los que seguían 27 bases. El primer artículo se refiere a la autorización conferida por las Cortes al Gobierno para la aprobación del Código Civil “con arreglo a las condiciones y bases establecidas en esta ley”. Con “condiciones”, entendemos que se refiere a lo establecido en los subsiguientes artículos, antes de dar comienzo a las propias bases, y que se refieren a cuestiones como quién llevará a cabo la redacción del código (art. 2: la Comisión de Códigos, cuya “sección de derecho civil formulará el texto del proyecto”, aunque se publicará con las modificaciones que vea necesarias el Gobierno); el plazo, y posible prórroga, en el que empezará a regir el nuevo código una vez se haya trasladado su texto a las Cortes (arts. 3 y 4); la conservación del derecho foral en aquellos territorios en donde existiese, así como la posterior publicación de los apéndices del Código Civil en los que se contengan las instituciones forales (arts. 5 y 6); y la salvedad de que el código empiece a regir en Aragón e Islas Baleares, al mismo tiempo que en las provincias no aforadas, en cuanto no se oponga a sus disposiciones forales (art. 7)<sup>47</sup>. Por último,

43. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Legislación delegada...* op. cit., p. 184.

44. AMÉRIGO ALONSO, J., “Breve digresión...”, op. cit., p. 8.

45. Según GARCÍA ROCA, J., *Lecciones...* op. cit., p. 167, solo algo más de media docena de veces se ha usado esta técnica desde dictada la Constitución —aunque, como vemos, sí se utilizó antes para la aprobación del Código Civil y para la reforma de su título preliminar—. Entre otras, menciona que se aprobaron mediante delegación legislativa la ley de procedimiento laboral de 1989, la ley de enjuiciamiento civil del 2000 y la ley general tributaria en 2003.

46. Se publicó en la Gaceta de Madrid, n.º 143, de 22 de mayo de 1888, pp. 565-567. Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1888-3236>.

47. De hecho, el art. 12 del Código Civil indicaba que los derechos forales habrían de “conservarse por ahora...”, pues, según la base 6.ª, se preveía que se aprobasen en el futuro proyectos de ley que, una vez aprobados, serían los apéndices al Código Civil, que podrían tomar la forma bien de

el art. 8 se refiere a que “tanto el Gobierno como la Comisión se acomodarán en la redacción del Código Civil a las siguientes bases”.

Se ha señalado que los mayores esfuerzos en la elaboración del código, y que se reflejan en la redacción de esta ley de bases, no fueron precisamente los preceptos dedicados a las obligaciones y contratos. En cambio, sí lo fueron los temas de relación entre el Código Civil con las legislaciones forales, los temas entre el Estado y la Iglesia católica en materia de matrimonio, y la aproximación del derecho sucesorio del Código Civil a los derechos sucesorios de algunas regiones —sobre todo en materia de legítimas—. Así, hay un claro contraste entre las bases referidas a estas cuestiones y las bases 19 y 20, que son las que respectivamente se refieren a las obligaciones y a los contratos<sup>48</sup>.

La base 19 comienza estableciendo la generalidad con la que deben regularse la naturaleza y los efectos de las obligaciones, y recuerda materias que se deben regular, como la mancomunidad y la solidaridad; las obligaciones alternativas, condicionales, a plazo y con cláusula penal; los modos de extinción; y la prueba de las obligaciones. Todo ello debía hacerse armonizando el código con la ley de enjuiciamiento civil y respetando la legislación notarial y los principios generales por los que estas materias se regían.

En la base 20, refiriéndose a los contratos, se señala que son fuentes de obligaciones y que serán considerados como meros títulos para adquirir el dominio o cualquier otro derecho real, no operando la transmisión; y también señala que se fijarán las condiciones del consentimiento, la capacidad, la libertad de las partes, el objeto, la causa, la forma, la interpretación y los motivos que anulan y rescinden los contratos. Cabe destacar que en este extremo los miembros de la CGC citan que se deberán seguir “los principios consagrados por las legislaciones modernas”, por lo que además del *Code Civil* francés — que la verdad en esa época ya no se podía calificar de moderno, pues había pasado casi un siglo desde su promulgación—, se estaban teniendo en cuenta el Código Civil italiano de 1865 y el Código Civil argentino de 1869<sup>49</sup>.

---

“artículos bis, capítulos o secciones intercalados, incluso notas a pie de página”. DELGADO ECHEVERRÍA, J., “Codificación...”, *op. cit.*, p. 40.

48. Exposición de motivos de la PM 2009, punto II, pp. 15-16.

49. Según la CGC de 2009: “Es verdad que la base primera había ordenado que se tomara como punto de partida el anterior proyecto de 1851. Y eso hizo el codificador ante los preceptos de que tratamos. Recibió por esta vía, sobre todo, la regulación del Código Civil francés, aunque es cierto que con las importantes y sabias acotaciones y puntualizaciones de don Florencio García Goyena y de los demás miembros de la comisión redactora. El fondo doctrinal continuó siendo el Código Civil francés que, además, había recibido una herencia que, en parte, procedía de las escuelas del derecho natural racionalista y, en parte, de una recepción no especialmente crítica de muchas de las soluciones del derecho romano. En los momentos anteriores a la promulgación de nuestro código los autores introdujeron leves modificaciones, la mayor parte de las cuales tenían su origen en el derecho comparado, como en el Código Civil italiano de 1865, en el Código Civil argentino y en las notas con que lo enriqueció Dalmacio Vélez Sársfield, y en el llamado Anteproyecto de Laurent”. Exposición de motivos de la PM 2009, punto II, pp. 16-17.

Es curiosa la reflexión que hace la CGC de 2009 sobre lo escueto de estas dos bases al decir que “el legislador de 1889 debió pensar que el derecho de contratos no era, en rigor, una materia conflictiva, y que el principio de autonomía de la voluntad podría contribuir a solucionar la mayor parte de las cuestiones”. De hecho, expone que a la misma conclusión se llegó en la posterior discusión parlamentaria sobre la forma en que el gobierno —y por tanto, la CGC— había cumplido el encargo de la ley de bases, pues toda la reflexión sobre el derecho de contratos “fue más bien superficial”, haciéndose “continuamente hincapié en el principio de autonomía de la voluntad”<sup>50</sup>. En opinión de la CGC de 2009, “de todo ello resultó una regulación que presentaba por lo menos altibajos y claroscuros y que, sin poderse decir que incurriera en contradicciones, tampoco presentaba una interna armonía. Por otra parte, esos preceptos pensados en épocas anteriores empezaron a cuadrar mal con las variaciones que en el mundo económico se estaban produciendo y se iban a producir no mucho después”<sup>51</sup>. De hecho, como ya sabe el lector, hoy todavía, los artículos sobre obligaciones y contratos siguen prácticamente intactos desde su redacción original y, por tanto, continúan “desafinados”, con más razón, respecto del tráfico económico actual.

Por último, cabe destacar que el control del texto articulado del Código Civil por parte de las Cortes, a fin de controlar su ajuste o no con la ley de bases, forzó una segunda edición del Código Civil<sup>52</sup>.

### 3.2.2. *La ley de bases de modificación del Título Preliminar del Código Civil*

La ley de bases de 17 de marzo de 1973 facultó que, poco más de un año después, se promulgase, mediante su correspondiente texto articulado, la reforma del título preliminar del Código Civil, publicado el 31 de mayo de 1974. Fue la primera gran reforma del Código Civil, casi un siglo después de su promulgación. Se ha dicho que supuso en el campo del derecho civil, el cometido más importante desarrollado desde la elaboración del código<sup>53</sup>. Lo cierto es que su importancia viene establecida debido a que, aún quedando inserto el título preliminar en un cuerpo de derecho privado como el código, su trascendencia es cuasi constitucional por razón de los principios que enumera<sup>54</sup>.

Así, realmente, la primera de las razones principales que llevaron a modificar el Código Civil fue sentar las bases de solución de los problemas de derecho interregional que

50. Exposición de motivos de la PM 2009, punto II, p. 16.

51. Exposición de motivos de la PM 2009, punto II, p. 17.

52. GARCÍA RUBIO, M.<sup>a</sup> P., “Algunas cuestiones preliminares...”, *op. cit.*, p. 8.

53. HERNÁNDEZ GIL, A., “Génesis y aportaciones del nuevo título preliminar del Código Civil”, *Ciclo de conferencias sobre el nuevo título preliminar del Código Civil*, Barcelona, Iltres. Colegios de Abogados y Notial de Barcelona, Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, 1976, p. 7.

54. Su naturaleza “cuasi constitucional” se debe a que contiene principios como el de obligatoriedad de las leyes, su retroactividad o irretroactividad, el abuso de derecho y el fraude de ley, las consecuencias de la ignorancia del derecho, las fuentes del derecho, los estatutos reales y personales, y la existencia de un derecho interregional.

habían ido surgiendo a raíz de las compilaciones forales que se fueron aprobando tras el decreto de 23 de mayo de 1947<sup>55</sup> que recogía las conclusiones del Congreso de Derecho Civil de Zaragoza<sup>56</sup>. Ello fomentó que se aprovechara la ocasión para efectuar una reestructuración del título preliminar a fin de conseguir una sincronización con las necesidades sociales de la época y una armonía y sistemática que faltaba anteriormente<sup>57</sup>.

La preparación de un texto que recogiese estos extremos provenía del año 1962, cuando el pleno de la CGC conoció un anteproyecto de articulado, elaborado por su sección 1.<sup>a</sup>, que siguió mejorándolo, dictando otro anteproyecto con fecha de 1965. Este segundo texto ya se consideró definitivo a los efectos de elevarlo al Ministerio de Justicia<sup>58</sup>.

No obstante, señala la doctrina que, en este punto, se planteó un problema de técnica legislativa: entendiendo la CGC que se trataba de una materia señaladamente técnica, no veían oportuno entregar los detalles de una regulación articulada a las Cortes, “en donde acaso podría faltar la calma, el sentido del rigor y el cuidado del detalle que exige una materia tan delicada”, por lo que la CGC condensó el texto articulado en unas bases. Estas bases fueron las que se elevaron al Ministro de Justicia y, este, las elevó al Gobierno, publicándose en el Boletín Oficial de las Cortes el 25 de octubre de 1966. Se presentaron siete enmiendas y la ponencia designada aplazó la emisión de su informe, lo que el Gobierno aceptó, produciéndose entonces un período dilatado de tiempo de espera de más de cinco años. El motivo de este retraso fue generado, precisamente, por la reticencia de las Cortes a la técnica de la aprobación de la reforma por una ley de bases, por considerarse que no les permitía ejercer el suficiente control del texto articulado, cuyo conocimiento previo no hacía posible el régimen parlamentario anterior<sup>59</sup>.

Durante más de cinco años, la CGC siguió reelaborando el texto, aún con un destino incierto; no fue hasta el año 1972 cuando se volvió a poner en marcha, si bien muchos de los diputados seguían considerando insuficientes las bases, por lo que los miembros de la ponencia decidieron, de modo oficioso, facilitarles el texto articulado. Finalmente, las bases fueron completadas con contenido procedente del texto articulado, y tras su deliberación, fueron por fin publicadas el 21 de marzo de 1973. Por ellas se autorizaba al Gobierno, en su art. 1, para la reforma del título preliminar, dándole de plazo un año

55. Decreto de 23 de mayo de 1947 por el que se autoriza al Ministerio de Justicia para nombrar Comisiones de Juristas encargadas del estudio y ordenación de las Instituciones de Derecho Foral.

56. Sobre las conclusiones del Congreso Nacional de Derecho Civil de Zaragoza, véase DELGADO ECHEVERRÍA, J., “El Consejo de Estudios de Derecho Aragonés (hacia 1950)”, *Desarrollo de la Dictadura, dictadura del desarrollo. El régimen franquista en su entorno internacional (1946-1968)*, (editores S. Martín, F. Fernández-Crehuet y A. Aragoneses), Sevilla, Athenaica, 2024, esp. pp. 465 ss.

57. QUINTANA REDONDO, C., “Las fuentes del derecho en el nuevo título preliminar del Código Civil”, *Curso monográfico sobre la ley de bases para la modificación del título preliminar del Código Civil*, Publicación del ICA de Valencia y de la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, Valencia, 1975, pp. 9-34.

58. HERNÁNDEZ GIL, A., *op. cit.*, p. 8.

59. HERNÁNDEZ GIL, A., *op. cit.*, p. 9.

(art. 4) y facultando al Gobierno para que, en este mismo plazo de un año, presentase a las Cortes un proyecto de ley, reformando aquellos preceptos del Código Civil que, por quedar directamente afectados, debían armonizarse con el nuevo texto del título preliminar. En este extremo, veremos después que la PMR 2023 difiere en la técnica legislativa utilizada para ello.

Finalmente, la CGC comenzó a articular las bases. Aunque el mandato para todas las bases era el mismo, debiendo de “desarrollarlas y sistematizarlas”, su ejecución fue notablemente diferente, dado que algunas ya se encontraban totalmente predeterminadas; otras ordenaban recoger o valorar determinadas instituciones o efectos jurídicos, sin descender al detalle de su configuración; y otras se limitaban a prevenir la pertinencia de la regulación jurídica de una materia<sup>60</sup>.

En la exposición de motivos de la Ley de Bases 3/1973 para modificación Título Preliminar Código Civil se remarcó la “naturaleza eminentemente técnica de los conceptos ordenadores, así como el respeto que merece el conjunto orgánico del Código Civil”, lo que aconsejó seguir el procedimiento de elaboración que, por aquel entonces, aparecía previsto en el art. 10 I), de la ley constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942, y que coincidía con el utilizado en la elaboración del Código Civil. Además, se quiso tener en cuenta, “siquiera sea en su espíritu”, lo prevenido en la disposición adicional tercera del Código Civil sobre la necesidad de revisión decenal del código por la CGC.

En la ley de bases se recogían también cuestiones de técnica legislativa, como que “el texto articulado ha de ser desarrollado en el mismo número de artículos que el actual título preliminar, pero ordenándose en capítulos”, entendiéndose que con esta sistemática se mejoraría el texto primigenio. Además, se le concedió al Gobierno el plazo de un año para la publicación del texto articulado y, como ya explicamos, se mandó que se

---

60. HERNÁNDEZ GIL, A., *op. cit.*, p. 9. En la propia exposición de motivos del Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, por el que se sanciona con fuerza de Ley el texto articulado del título preliminar del Código Civil se justifica expresamente estas diferenciaciones en cuanto al contenido y desarrollo de las bases: “El presente texto del título preliminar tiene su punto de partida en los mandatos de la ley de bases, que fija el alcance de la reforma en cuanto a contenido, al modo de enmarcarla en el Código Civil y al tiempo de su ejecución. De estos factores, a la par orientadores y limitativos, el concerniente al fondo propiamente dicho, se contrae al desarrollo y sistematización de las bases. Si bien es cierto que estos términos expresivos del cometido general encomendado son formalmente iguales, no lo es menos que la ley predeterminante de la reforma encierra enunciaciones normativas de diferente rango en cuanto a su grado de elaboración. Mientas unas se traducen en preceptos configurados ya como tales, otras enunciaciones normativas ordenan recoger y valorar determinadas instituciones, situaciones o efectos, sin descender al detalle de su regulación, aunque marcando, con mayores o menores puntualizaciones, el criterio a seguir.

En razón de las diferencias indicadas, el texto articulado del título preliminar, respecto de algunas materias, no pasa de constituir la catalogación pertinente de las normas ya formuladas. Por el contrario, en cuanto a otras materias o a determinados aspectos de las mismas, entraña un desarrollo especificativo de las bases hasta convertirlas en preceptos ordenadores susceptibles de aplicación directa, tanto en la realización voluntaria del derecho como en su discernimiento judicial”.

presentase un proyecto de ley de modificación del resto de artículos del Código Civil que quedasen afectados por la reforma del *título preliminar*. Como veremos, cuestiones técnicas como estas no aparecen en la propuesta de ley de bases realizada por la CGC para la reforma del Código Civil en materia de obligaciones y contratos.

### 3.3. Propuesta de ley de bases contenida en la Propuesta de modernización reformada del Código Civil en materia de obligaciones y contratos

La PMR 2023 contiene, una vez rematado su articulado, una propuesta de ley de bases, en la que se comienza “autorizando al Gobierno, en los términos del art. 82.1 y 2 de la Constitución española, para que realice una nueva regulación de los títulos I y II del Libro IV del Código Civil, con sujeción a las bases que se establecen en los artículos siguientes”.

A partir de ahí, se formulan un total de 16 bases que se corresponden con el contenido de la reforma, reservando las cinco primeras para el título I del Libro IV, sobre obligaciones, y las restantes once bases, de la sexta a la decimosexta, a las disposiciones en materia de derecho de contratos. Si atendemos a un criterio puramente cuantitativo, las primeras cinco bases se corresponden con la modificación de unos 130 artículos, los pertenecientes al mencionado título I sobre obligaciones, dejando la mayoría de las bases para las cuestiones contractuales, que se corresponden con los 97 artículos del título II. Creemos que esta correlación “inversa” entre número de artículos de cada título y bases “dedicadas a ellos” atiende a una razón material sobre el contenido tratado, ya que en la parte sobre obligaciones resulta lógico reunir en una misma base, por ejemplo, las diferentes clases de obligaciones (genéricas, alternativas, condicionales...) que en su desarrollo articulado ocupan varios artículos. En cambio, en materia contractual, la CGC ha visto necesario, y entendemos que con razón, que haya, por ejemplo, una base enteramente dedicada a la regulación de la alteración sobrevenida de las circunstancias —base octava—, actualmente no recogida en nuestro Código Civil vigente. De hecho, en alguna base se han condesado muchos preceptos novedosos que incluso justificarían una base para ellos solos —estamos pensando, sobre todo, en la base decimoquinta, en la que se dice que se “recogerán, aclararán y sistematizarán las normas sobre nulidad y anulación de los contratos”, para después resumir en cinco frases más algunas cuestiones realmente novedosas, como la toma en consideración de la ventaja injusta como nuevo vicio del consentimiento—.

Creemos que, dada la importancia y novedad de esta reforma, en caso de querer las Cortes que se especificasen algo más algunos de los preceptos que se modificarán, nada obstaría a que se añadiesen algunas bases más.

Por otro lado, en la propuesta de ley de bases de la PMR 2023 no parecen diferenciarse los “criterios” y los “principios” de los que habla el art. 82.4 de la CE, pues tras el primer párrafo que faculta al Gobierno para realizar la nueva regulación, la primera base ya se corresponde, como vimos, con el primer precepto que se propone modificar: el 1088 del Código Civil. Es decir, no hay unas primeras bases en las que se diga que el Gobierno deberá tener presente como criterio, pongamos, los textos del llamado Moderno Derecho de Contratos.

Como ya comentamos, en los escasos casos de delegación legislativa mediante ley de bases con los que contamos actualmente en nuestro ordenamiento jurídico, se entremezclan “principios” y “criterios”, por lo que tampoco consideramos fundamental que haya esta distinción en la propuesta de ley de bases que hace ahora la CGC. Dicho esto, tampoco creemos que sobre, dado que, en puridad, la ley de bases será lo primero que deban dictar las Cortes, y quizá sea el primer contacto que muchas de sus señorías tengan con la materia. Por mucho que ya esté publicado el texto de la PMR 2023, y que en su exposición de motivos se expliquen algunos de los “intereses públicos a satisfacer por la normativa delegada” —lo que serían esos “criterios”—, veríamos correcto no solo que en la propia exposición de motivos de la ley de bases —que, entendemos, se tendrá que añadir en todo caso a la propuesta de ley de bases realizada ahora por la CGC— se explicase la génesis y sentido del articulado, sino que se utilizasen los primeros numerales de las bases, o al menos el primero, para describir qué interés público se satisface con la reforma.

De hecho, la primera base de la ley de bases del Código Civil dispone precisamente que “el código tomará por base el proyecto de 1851 en cuanto se halla contenido en este el sentido y capital pensamiento de las instituciones civiles del derecho histórico patrio, debiendo formularse, por tanto, este primer cuerpo legal de nuestra codificación civil sin otro alcance y propósito que el de regularizar, aclarar y armonizar los preceptos de nuestras leyes; recoger las enseñanzas de la doctrina en la solución de las dudas suscitadas por la práctica; y atender a algunas necesidades nuevas con soluciones que tengan un fundamento científico o un precedente autorizado en legislaciones propias u extrañas, y obtenido ya común asentimiento entre nuestros jurisconsultos, o que resulten bastante justificadas, en vista de las exposiciones de principios o de método hechas en la discusión de ambos Cuerpos Colegisladores”. Como vemos, en ella se contiene el propósito del texto que se elaborará (“...regularizar, aclarar y armonizar los preceptos de nuestras leyes...”); también establece algunas de las fuentes de las que beberá el futuro Código Civil, ya provengan de la doctrina nacional (“...recoger las enseñanzas de la doctrina en la solución de las dudas suscitadas por la práctica...”), ya de normativa española o extranjera (“...soluciones que tengan un fundamento científico o un precedente autorizado en legislaciones propias u extrañas...”).

Por otro lado, en la PMR 2023 no se opta por separar en otro instrumento legislativo la modificación de otros artículos del Código Civil fuera de los títulos I y II del Libro IV —recordemos que el art. 5 de la ley de bases para la reforma del título preliminar del Código Civil decía que “el Gobierno, en el mismo plazo señalado en el artículo anterior, presentará a las Cortes un proyecto de ley, reformando aquellos preceptos del Código Civil que, por quedar directamente afectados, deban armonizarse con el nuevo texto del título preliminar”—. En la PMR 2023, en cambio, al finalizar la revisión del articulado de los títulos I y II del Libro IV, se establece bajo la rúbrica “Modificación y derogación de otros artículos del Código Civil y de la Ley Hipotecaria” un listado de una treintena de artículos modificados o derogados del Libro IV del Código Civil. También se añade una disposición final en la que se manda que se sustituya la expresión “buen padre de familia” por la de “persona razonable” en todos los artículos que aparezca la primera

expresión; y, por último, se establece una modificación de dos artículos de la ley hipotecaria.

Estas cuestiones se exponen en la motivación de la PMR 2023, concretamente en el punto cuarto dedicado a las orientaciones generales seguidas en esta revisión de la propuesta de modernización de 2009<sup>61</sup>. Así, bajo la rúbrica “Intervención mínima en otras partes del Código Civil”, la CGC dice que solo han modificado los preceptos del código situados fuera de los títulos I (de las obligaciones) y II (de los contratos) del Libro IV del Código Civil, cuando no hacerlo significaría “no solo romper la coherencia interna del texto codificado, sino, incluso, ocasionar evidentes antinomias”. Así, han modificado algunos artículos referidos a contratos en particular, como los de compraventa y mandato, y en menor medida los de arrendamiento, sociedad, préstamo, depósito y fianza. También mencionan las dos modificaciones de los arts. 37.4 y 149.1 de la ley hipotecaria. A continuación, disponen que no contemplan en esta PMR 2023 ninguna disposición transitoria, dado que la PMR 2023 debe entenderse como una plasmación legal de una sólida corriente jurisprudencial previa ya vigente, por lo que nada impide que se puedan aplicar preceptos de la PMR 2023 a contratos que hayan nacido con anterioridad a ella cuando esta solución sea la procedente con el derecho transitorio general. Por último, antes de entrar en la explicación de los propios títulos I y II del Libro IV, señalan que será aconsejable establecer un plazo de *vacatio legis* suficientemente amplio para permitir que las nuevas normas se conozcan y asimilen antes de aplicarse.

Creemos que es en este punto de la exposición de motivos donde cabría añadir algo sobre el procedimiento legislativo para la aprobación de esta PMR 2023. Dado que la CGC optó por añadir como anexo una propuesta de ley de bases, sería coherente que la propia Comisión explicase el porqué de esta opción<sup>62</sup>.

---

61. A excepción de la modificación, por otra parte, del todo oportuna, sobre el cambio de término “buen padre de familia” por “persona razonable”, de la que nada se dice en la exposición de motivos de la PMR 2023.

62. También es cierto que, de empezar a tomarse en consideración esta reforma por el Ministerio de Justicia y posterior elevación al Consejo de Ministros, la ley de bases precede en el tiempo al texto articulado, por lo que podría argumentarse que tampoco es necesaria esta mención en la exposición de motivos de la PMR 2023.



#### 4. LÍMITES FORMALES, PROHIBICIONES Y FORMAS DE CONTROL DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA

En su art. 82.3, la CE establece nítidamente varios límites formales en la delegación legislativa. Por un lado, la delegación ha de ser expresa para unas materias concretas que, en ningún caso, pueden referirse a las incluidas en el art. 81 de la CE, es decir, a las que queden reservadas para su aprobación mediante ley orgánica, cuestión que no afecta a la PMR 2023 aquí estudiada.

En segundo lugar, la ley de delegación ha de fijar un plazo para su ejercicio, es decir, que la potestad de dictar la norma con rango de ley al gobierno se confiere durante un período de tiempo acotado, dado que, si no, nos encontraríamos no ante una delegación de potestad, sino ante una transferencia de la función legislativa al ejecutivo, lo que sería inconstitucional<sup>63</sup>. Que el plazo haya de ser concreto no significa que en todo caso deba corresponder a una fecha del calendario, sino que será también posible computarlo en días, meses o años, determinando los momentos inicial y final de ese cómputo: la fecha de entrada en vigor de la delegación legislativa tendrá importancia, pues, a partir de ese momento comienza a correr el plazo para la producción del decreto legislativo. Creemos que, habiendo voluntad política para aprobar esta reforma, este sería el menor de los problemas, ya que la PMR 2023 ya ha sido publicada por el Ministerio de Justicia y, aunque desde julio de 2023 hasta hoy sus autores ya han manifestado en alguna ocasión que hay algún precepto que necesitará de una segunda revisión, lo cierto es que el grueso del trabajo está ya hecho. No obstante, este plazo concreto, por mandato del art. 82.3 de la CE, sí que deberá constar en la ley de bases para la aprobación de la PMR 2023, que podrá ser prorrogado, siempre y cuando esta prórroga se dé a través de una ley formal de las Cortes Generales, pues la doctrina entiende que la prórroga por el propio Gobierno sería una autoprórroga que desvirtuaría el sentido de la delegación<sup>64</sup>.

Por último, el tercer límite formal al que se somete la legislación delegada es que no cabe la subdelegación a autoridades distintas del Gobierno. De no cumplirse cualquiera de los tres límites expuestos en el art. 82.3 de la CE, se estaría cometiendo un vicio de inconstitucionalidad que determinará la nulidad del decreto legislativo<sup>65</sup>.

Por otro lado, el art. 83 de la CE establece dos prohibiciones. La primera de ellas es totalmente lógica: que la ley de bases no puede autorizar su propia modificación, pues entonces el mandato y delimitación de las bases de la delegación realizada por las Cortes quedaría desvirtuado. La segunda, más discutible, es que las leyes de bases no podrán facultar para dictar normas de carácter retroactivo. Sobre este punto hay que decir que sí que podría haber retroactividad si se tratase de normas penales o sancionadoras de carácter favorable o ampliadoras de derechos, supuestos que debemos salvar por

63. VÍRGALA FORURIA, E., “La delegación legislativa...”, *op. cit.*, p. 209.

64. VÍRGALA FORURIA, E., “La delegación legislativa...”, *op. cit.*, p. 210. También en GARCÍA ROCA, GARCÍA ROCA, J., *Lecciones... op. cit.*, p. 166.

65. GARCÍA ROCA, J., *Lecciones... op. cit.*, p. 166.

interpretación sistemática de este precepto con el art. 9.3 de la CE<sup>66</sup>. No obstante, esta cuestión es más complicada de lo que parece, como ya se ha encargado de destacar García Rubio, pues, aunque en derecho civil, se parte del principio general de irretroactividad clásico, este cuenta con notables excepciones; entre otras, destaca la autora que la PM 2023 podría aplicarse retroactivamente no solo en los puntos que ella misma señale (conforme al art. 2.3 Código Civil y con los límites del art. 9.3 de la CE), sino también a situaciones jurídicas anteriores, como, por ejemplo, cuando se trate de la modificación o revocación de los actos y contratos celebrados bajo la legislación anterior<sup>67</sup>.

Finalmente, las propias leyes de delegación pueden prever mecanismos adicionales de control, como claramente establece el art. 82.6 de la CE.

Además, como normas supletorias a lo que las propias leyes de delegación puedan establecer en cada caso, el art. 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que, si dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, ningún diputado o grupo parlamentario formulara objeciones, se entenderá que el Gobierno ha hecho un uso correcto de la delegación legislativa; mientras que si dentro del referido plazo, respecto al uso de la delegación, se formulara algún reparo por escrito dirigido a la Mesa del Congreso, esta lo remitirá a la correspondiente Comisión de la Cámara, que deberá emitir dictamen al respecto en el plazo que se señale.

En cuanto al control jurisdiccional que se desprende del art. 82.6 de la CE (sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales...), la doctrina lo ha calificado como “doble” control, pues, por un lado, nos encontramos con el control ejercido por el TC con base en el art. 27.2 b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LO), y por otro, con la competencia de los tribunales derivada del propio art. 82.6 de la CE. Así, el TC ha razonado que cuando los órganos judiciales duden sobre la constitucionalidad del decreto legislativo, deben plantear una cuestión de inconstitucionalidad; pero cuando adviertan que el decreto desborda los límites fijados por la ley de delegación e incurre, por tanto, en *ultra vires*, pueden no aplicarlo al caso o elevar la cuestión si la transgresión no es clara<sup>68</sup>. En todo caso, el control debe atender tanto a los límites formales como a los vicios sustantivos que pueda plantear el decreto legislativo.

Como podemos apreciar, los controles a los que queda sometida la delegación legislativa son suficientemente garantistas y permiten evitar un uso torticero de la delegación por parte del Gobierno, que deberá atenerse en forma, contenido y tiempo a lo establecido por las Cortes en la ley de delegación.

66. GARCÍA ROCA, J., *Lecciones...* op. cit., p. 167.

67. Para mayores matices, nos remitimos a GARCÍA RUBIO, M.ª P., “Algunas cuestiones...”, op. cit. pp. 12-29.

68. La doctrina explica que la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, regula en su art. 1.1 esta competencia al atribuir a los órganos judiciales de ese orden el conocimiento de los decretos legislativos “cuando excedan los límites de la delegación”. GARCÍA ROCA, J., *Lecciones...* op. cit., p. 168.

## 5. CODA: SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA PALABRA “BASES”

A lo largo de este trabajo nos hemos referido en varias ocasiones a la ley de bases que deberán aprobar las Cortes para que quede delimitado el campo de actuación del Gobierno a la hora de dictar el texto articulado. Sucede que este término es coincidente con el utilizado en la Constitución en la regla del art. 149.1. 8.ª de la CE, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de “bases de las obligaciones contractuales”. Si bien estos términos están utilizados en contextos diferentes y técnicamente son cosas distintas, por lo que *a priori* no cabría identificarlos, lo cierto es que no sería descabellado plantear si el contenido de una ley de bases sobre materia de obligaciones y contratos constituye o, más bien, puede llegar a delimitar, lo que se entiende por “bases de las obligaciones contractuales” a los efectos del art. 149.1. 8.ª de la CE. Y ello porque es el Estado quien dictará a continuación el texto articulado, y no las comunidades autónomas con derecho foral.

La PMR 2009 —que no pensaba utilizar la técnica de la ley de bases, sino que el Congreso aprobaría directamente el texto articulado del Código Civil— tomaba postura sobre esta cuestión, pues añadía “una observación de suma importancia” en el punto X de su exposición de motivos: “los preceptos contenidos en los dos primeros títulos del Libro IV del Código Civil tendrán, una vez publicados como ley, vigencia directa en todo el territorio español, incluidas las comunidades autónomas con legislación civil propia. En efecto, la regla 8.ª del apartado 1 del art. 149 de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado en la regulación de las bases de las obligaciones contractuales, y no hay duda de que tienen esta naturaleza los artículos mencionados del Libro IV. No hay duda por ello de que esta Ley se ha de dictar por el Estado en uso de su competencia exclusiva sobre la materia”. Además, el art. 8 de la PM 2009 lo dejaba más claro, si cabe, bajo la rúbrica “Aplicación general de la reforma legal propuesta”, al establecer que “la presente ley se dicta en ejercicio de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1. 8.ª de la CE, por lo que será de aplicación general”. Por lo tanto, para los integrantes de la CGC en el año 2009, sí que podría existir esta equiparación; lo que se dictase en la ley de bases —de ser ese el procedimiento elegido, que ya vemos que el de la PM 2009 no lo era— constituiría, en su desarrollo articulado, bases de las obligaciones contractuales a los efectos del art. 149.1. 8.ª de la CE. En este sentido, aquí las bases operarían como límite —y no como punto de partida— para las comunidades autónomas con derecho foral, que no tendrían, por tanto, competencia para regular en esa materia.

No es esta la postura que ha tomado la CGC en 2023, o, al menos, no lo es de forma explícita, pues nada se dice sobre ello ni en su prólogo ni en su exposición de motivos. Podríamos pensar que este silencio implica que la Comisión no está prejuzgando nada sobre la competencia autonómica de esta materia, por lo que permitiría argumentar que, ahora, “bases”, también a los efectos del art. 149.1. 8.ª de la CE, son solo las que aprueben con este nombre las Cortes. El desarrollo de las bases lo realizará el Gobierno, por lo que hace al derecho estatal, y las comunidades autónomas con derecho civil propio legislarán sobre estas materias, en el ámbito de su competencia y con respeto a estas “bases”. Esta sería la opción seguramente querida por aquellas comunidades

autónomas con derecho civil propio interesadas en desarrollar estas bases o, al menos, interesadas en que no se toque lo que ya tienen y que pueda considerarse desarrollo de tales preceptos de los títulos I y II del Libro IV.

No obstante, por otro lado, el mutismo de la Comisión también podría entenderse como señal de que sus miembros no consiguieron ponerse de acuerdo sobre esta cuestión, o como que sencillamente no quisieron pronunciarse sobre ella por resultar espinosa<sup>69</sup> y todavía no resuelta ni por el legislador estatal ni por el máximo intérprete de la Constitución, aunque a este último, intentos no le han faltado<sup>70</sup>. De todas formas, sobre este tema ya ha discutido larga y tendidamente la doctrina, por lo que a ella nos remitimos<sup>71</sup>.

---

69. GARCÍA RUBIO, M.<sup>a</sup> P., considera que se trata de una cuestión “que hace tiempo que dejó de ser jurídica”. GARCÍA RUBIO, M.<sup>a</sup> P., “Algunas cuestiones...”, *op. cit.*, p. 3.

70. La profesora GETE-ALONSO Y CALERA, M.<sup>a</sup> C., para el congreso celebrado el 9 y 10 de julio de 2024 en Santiago de Compostela (vid. nota 70), en un ejercicio minucioso, recopiló en su ponencia “La cuestión competencial: algunas propuestas sobre las bases de las obligaciones contractuales” las decisiones del TC que en los últimos años se han ido considerando como bases de las obligaciones contractuales; entre otros, los principios de los títulos I y II del Libro IV del Código Civil, la dación en pago, el cumplimiento y extinción de la obligación, la regulación de la cesión de créditos, la autonomía de la voluntad y la libertad de las partes en la contratación..., y muchas cuestiones más. No obstante, la autora, tras analizar la norma del art. 149.1. 8.<sup>a</sup> de la CE y partiendo de que no existe jerarquía entre los diferentes ordenamientos civiles presentes en el territorio español, concluyó (en síntesis) que las bases deben reducirse a mucho menos (el consentimiento en obligarse mediante contrato; el principio de autonomía privada; la ausencia de influencias, conflictos de intereses, abusos de posición o vicios en el otorgamiento del consentimiento; y las nociones de validez/invalidéz, eficacia/ineficacia, nulidad, rescisión, resolución e impugnación).

71. GARCÍA RUBIO, M.<sup>a</sup> P., “Presente y futuro del derecho civil español en clave de competencias normativas”, *Revista de Derecho Civil*, vol. IV, n.º 3, 2017, pp. 1-33. Más recientemente, VARELA CASTRO, I., “Bases de las obligaciones contractuales: función, contenido y utilidad”, *Revista de Derecho Civil*, vol. X, n.º 5, 2024, pp. 75-124. GETE ALONSO Y CALERA, M.<sup>a</sup> C., “La cuestión competencial...”, *op. cit.*

## 6. CONCLUSIONES

En este trabajo se han estudiado las vías por las que la PMR 2023 podría ser aprobada, centrándonos en una de ellas, la delegación legislativa, por ser la que más se acomoda al tipo de texto normativo en que consiste la PMR 2023: una renovación —ya se la denomine “modernización” o “actualización”— de los preceptos de los títulos I y II del Libro IV del Código Civil, los relativos al régimen general de las obligaciones y los contratos. Alineado con los textos comparados más modernos en la materia, se trata de un texto que supone una clara innovación en su contenido, que técnicamente es muy riguroso y para el cual un largo debate parlamentario, con sus dilatados plazos de enmiendas y sus inevitables transacciones entre grupos parlamentarios, supondría, creemos, un obstáculo para la aprobación de un articulado que debe mantenerse coherente no solo en el conjunto de la reforma propuesta, sino con el resto del preceptos del Código Civil. Por eso, entendemos que, si en el futuro se llega a tramitar —que esperemos que sí—, no se lleve a cabo por el procedimiento ordinario —ni tampoco por la tan manida y desvirtuada vía de los decretos leyes, ya que en puridad no concurre el elemento constitucional de “urgente necesidad”—, sino mediante la aprobación, por parte de las Cortes, de una ley de bases en la que se delegue esta función al Gobierno para la aprobación del decreto legislativo que contenga el texto articulado de la PMR 2023.

Es cierto que son varios los obstáculos a los que se enfrenta la PMR 2023; entre otros, el escaso interés que no solo entre los parlamentarios, sino también en la sociedad en general, provoca una reforma sobre las normas de obligaciones y contratos del Código Civil. También, podría verse como una dificultad lo comentado en la coda de este trabajo: que la PMR 2023 incida en las bases de las obligaciones contractuales, lo que podría plantear debates sobre la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas con derecho foral, pues todavía no tenemos claro —tampoco la doctrina académica ni la jurisprudencial— qué entendemos por “bases de las obligaciones contractuales”.

Dicho todo esto, no podemos desconocer que, en las sociedades democráticas actuales, el contrato es la forma más importante de articular la cooperación y las relaciones económicas entre los individuos que las componen; además, sigue siendo el vehículo fundamental para el intercambio de bienes y servicios, por lo que cualquier régimen político que respete al individuo tendrá que respetarlo, en la medida en que ayuda al desarrollo de la individualidad.

Creo que podemos volver a repetir las palabras que se le dedicaron a la labor de la Comisión de Codificación cuando se reformó el título preliminar del Código Civil en 1974, que resaltaban la digna labor de preparación y propuesta de las disposiciones oportunas. El trabajo, rigurosidad, estudio y dedicación que hay detrás de esta PMR 2023 se merece todos los calificativos buenos que podamos encontrar, con una CGC que sigue haciendo esfuerzos por mejorar el texto en este año y medio que lleva publicado<sup>72</sup>. Pero es que,

---

72. Por citar solo algunos de los seminarios y congresos que varios de los miembros de la Comisión de Codificación han celebrado o en los que han participado: Ciclo de seminarios mensuales sobre

además de ello, se trata de una reforma necesaria, pues hay veces que no son solo razones de política legislativa las que puedan llevar a cada Gobierno a promover las reformas del Código Civil, sino que también deben tenerse en cuenta razones en las que la sociedad lo demande, en este caso, por no poder continuar con un texto claramente obsoleto y totalmente alejado, tanto de muchos ordenamientos de nuestro entorno, que ya han visto actualizados sus textos en esta materia, como de la realidad económica que nos rodea.

---

la modernización del derecho de contratos, dirigidos por la profesora María Paz García Rubio en la Universidad de Santiago de Compostela durante el año 2024 y lo que llevamos de 2025; Congreso “La propuesta reformada para la modernización del derecho de obligaciones y contratos”, Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, 9-10 julio de 2024; Jornadas sobre la modernización del derecho de obligaciones y contratos: diálogo entre las propuestas de 2009 y de 2023, Universidad Carlos III de Madrid, 17-18 de octubre de 2024; Journées Poitiers-Saint Jacques de Compostelle “La recodification du droit commun de l’inexécution contractuelle”, Université de Poitiers (Francia), 9-10 noviembre 2024; Congreso “Direito dos contratos: perspectivas de futuro. Diálogos sobre a proposta de modernização do Código Civil”, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 5-6 diciembre 2024.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMÉRIGO ALONSO, J., “Breve digresión, a propósito de la Ley 17/2021, sobre el régimen jurídico de los animales, sobre el camino hacia la modernización del Código Civil”, *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinarios de Bienestar Animal*, n.º 10, 2022, pp. 1-13.
- ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016.
- CASTRO FERNÁNDEZ, J. F., *Discursos críticos sobre las leyes, y sus intérpretes, en que se demuestra la incertidumbre de estos y la necesidad de un nuevo y metódico Cuerpo de Derecho, para la recta administración de justicia*, Madrid, Joachin Ibarra, 1765.
- DELGADO ECHEVERRÍA, J., “Codificación, Código Civil y derechos civiles forales”, *Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, n.º 17, 2020, pp. 9-56.
- DELGADO ECHEVERRÍA, J., “El Consejo de Estudios de Derecho Aragonés (hacia 1950)”, *Desarrollo de la Dictadura, Dictadura del Desarrollo. El régimen franquista en su entorno internacional (1946-1968)*, (editores S. Martín, F. Fernández-Crehuet y A. Aragoneses), Sevilla, Athenaica, 2024, pp. 447-481.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C., “El decreto ley. Comentario al art. 86 de la Constitución española”, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*, (directores M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.ª E. Casas Baamonde), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2018, pp. 219-237.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, Civitas, 1998.
- GARCÍA ROCA, J., *Lecciones de derecho constitucional*, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Aranzadi, 2023.
- GARCÍA RUBIO, M.ª P., *Introducción al derecho civil*, Barcelona, Cálamo, 2002.
- GARCÍA RUBIO, M.ª P., “Presente y futuro del derecho civil español en clave de competencias normativas”, *Revista de Derecho Civil*, vol. IV, n.º 3, 2017, pp. 1-33.
- GARCÍA RUBIO, M.ª P., “Reivindicando el valor del derecho civil. El tratamiento del derecho civil por los poderes normativos”, *Revista de Derecho Civil*, vol. IX, n.º 1 (enero-marzo 2022), pp. 233-245.
- GARCÍA RUBIO, M.ª P., “Algunas cuestiones preliminares sobre la Propuesta de modernización reformada del Código Civil en materia de obligaciones y contratos”, *Revista de Derecho Civil*, vol. XI, n.º 2 (abril-junio), 2024, pp. 1-33.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa. Comentario al art. 87 de la Constitución española”, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*,

- (directores M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.<sup>a</sup> E. Casas Baamonde), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2018, pp. 239-246.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa del gobierno. Comentario al art. 88 de la Constitución española”, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*, (directores M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.<sup>a</sup> E. Casas Baamonde), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2018, pp. 247-257.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “Tramitación de las proposiciones de ley. Comentario al art. 89 de la Constitución española”, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*, (directores M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.<sup>a</sup> E. Casas Baamonde), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2018, pp. 258-267.
- GETE ALONSO Y CALERA, M.<sup>a</sup> C., “La cuestión competencial: algunas propuestas sobre las bases de las obligaciones contractuales”, ponencia presentada en el Congreso “La propuesta reformada para la modernización del derecho de obligaciones y contratos”, celebrado en Santiago de Compostela, 9 y 10 de julio 2024.
- GÓMEZ POMAR, F., “El incumplimiento contractual en derecho español”, *InDret* 3/2007, pp. 1-49.
- HERNÁNDEZ GIL, A., “Génesis y aportaciones del nuevo título preliminar del Código Civil”, *Ciclo de conferencias sobre el nuevo título preliminar del Código Civil*, Iltres. Colegios de Abogados y Notarial de Barcelona y Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, Barcelona, 1976, pp. 7-20.
- NAVARRO RUIZ, J. C., “Las normas con rango de ley emanadas del Gobierno estatal desde la aprobación de la Constitución española de 1978”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º extra 31, 2018, pp. 317-342.
- PLA PLA, A., “Presentación”, *Curso monográfico sobre la ley de bases para la modificación del título preliminar del Código Civil*, Publicación del ICA de Valencia y de la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, Valencia, 1975, pp. 5-8.
- QUINTANA REDONDO, C., “Las fuentes del derecho en el nuevo título preliminar del Código Civil”, *Curso monográfico sobre la ley de bases para la modificación del título preliminar del Código Civil*, Publicación del ICA de Valencia y de la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, Valencia, 1975, pp. 9-34.
- SIERRA GIL DE LA CUESTA, I., “Introducción”, *Comentario del Código Civil*, t. I, Bosch, Barcelona, 2006.
- VARELA CASTRO, I., “Bases de las obligaciones contractuales: función, contenido y utilidad”, *Revista de Derecho Civil*, vol. X, n.º 5, 2024, pp. 75-124.
- VÍRGALA FORURIA, E., *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991.



VÍRGALA FORURIA, E., “La delegación legislativa. Los decretos legislativos. Comentario a los arts. 82, 83, 84, 85 de la Constitución española”, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*, (directores M. Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer y M.<sup>a</sup> E. Casas Baamonde), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2018, pp. 204-218.