

ASPECTOS FORMALES O DE TÉCNICA LEGISLATIVA: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL DERECHO CATALÁN. LA ELABORACIÓN DEL LIBRO VI DEL CÓDIGO CIVIL DE CATALUÑA *¹

JUDITH SOLÉ RESINA
Catedrática de Derecho Civil
Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN

Este trabajo explica el procedimiento de aprobación del Libro VI del Código Civil de Cataluña (en adelante CCCat), relativo a las obligaciones y los contratos. Analiza los trabajos preparatorios del anteproyecto de ley del Libro VI la tramitación gubernamental del texto resultante; y su tramitación parlamentaria. Asimismo, cuestiona si el procedimiento ordinario de aprobación de las leyes en Cataluña resulta adecuado para la preparación y aprobación de un cuerpo de la complejidad técnica del CCCat.

PALABRAS CLAVE

Elaboración del Libro VI CCCat; procedimiento legislativo; trabajos preparatorios del anteproyecto de ley del Libro IV; tramitación gubernamental del anteproyecto de ley del Libro VI; tramitación parlamentaria del proyecto de ley del Libro VI.

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

1. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “La inaplazable modernización del derecho de obligaciones y contratos del Código Civil español” (referencia PID2022-138909NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

FORMAL ASPECTS OR LEGISLATIVE TECHNIQUE: THE LEGISLATIVE PROCEDURE IN CATALAN LAW. THE ELABORATION OF BOOK VI OF THE CCCAT

ABSTRACT

This paper explains the procedure for approving Book VI of the Civil Code of Catalonia (onwards CCCat), relating to obligations and contracts. It analyzes the preparatory work of the Preliminary Draft Law of Book VI; the governmental processing of the resulting text; and its parliamentary processing. It also questions whether the ordinary procedure for the approval of laws in Catalonia is adequate for the preparation and approval of a body of the technical complexity of the CCCat.

KEY WORDS

Elaboration of Book VI CCCat; legislative procedure; preparatory work for the Draft Law of Book VI; government processing of the draft law of Book VI; Parliamentary processing of the Bill of Book VI.

SUMARIO

1. Las etapas de la codificación del derecho civil catalán.....	252
2. El Libro VI del CCCAT, relativo a las obligaciones y los contratos.....	258
2.1. Estructura y contenido del Libro VI.....	258
2.2. Proceso de elaboración	260
2.2.1. Los trabajos preparatorios del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña	260
2.2.2. La tramitación gubernamental	263
2.2.3. La tramitación parlamentaria	267
3. ¿Es así como debemos legislar?	269
Bibliografía.....	272

1. Las etapas de la codificación del derecho civil catalán

Desde los inicios del movimiento codificador español del siglo XIX, ha existido la reivindicación de la sociedad catalana de disponer de un cuerpo normativo completo propio. Como es sabido, el Código Civil español de 1889 únicamente recogía el derecho castellano, aunque la ley de bases de 1888 establecía que las provincias y territorios en los que subsistía derecho foral, en el momento de la entrada en vigor del código, lo conservarían, incorporándose a través de apéndices del Código Civil. En todo caso, solamente se llegó a aprobar el apéndice de derecho foral de Aragón (1925).

Durante los años 1931 y 1936, bajo el paraguas de la Constitución de la República y de las autonomías, se promulgaron algunas leyes autonómicas, pero tras la guerra civil las autonomías perdieron, de nuevo, su competencia legislativa. El Congreso Nacional de Derecho Civil celebrado en Zaragoza en 1946, supuso un punto de inflexión, pues del mismo resultó la necesidad de respetar los derechos propios y se decidió cambiar el sistema de apéndices por el de compilaciones que, más allá de recoger las instituciones de derecho propio, las sistematizara, teniendo en cuenta su aplicabilidad. Bajo este modelo, se aprobaron las compilaciones de Vizcaya y Álava (1959), Cataluña (1960), Baleares (1961), Galicia (1963), Aragón (1967) y Navarra (1973); todas ellas, salvo la de Navarra, aprobadas por leyes de carácter estatal.

Después, la Constitución española de 1978 (en adelante CE) instauró el Estado de las autonomías (art. 2 de la CE) y reconoció, de nuevo, la potestad legislativa en materia civil a las comunidades con derechos civiles forales o especiales (art. 149.1.8 de la CE). Los Estatutos de Autonomía de Cataluña de 1979 (art. 9.2) y de 2006 (art. 129) asumen dicha potestad legislativa y son fundamento del posterior desarrollo del derecho civil catalán.

Suelen distinguirse diversas etapas en la evolución del derecho civil catalán.

La primera etapa se centra en la aprobación de la Ley 13/1984, de 20 de marzo, sobre la Compilación del Derecho Civil de Cataluña. (en adelante CDCC) Esta ley incorpora la compilación de derecho civil de 1960, aprobada por ley estatal, al ordenamiento jurídico catalán, adaptándola a los principios constitucionales. Aunque se trataba de un cuerpo legal sistemático, era incompleto y precisaba su heterointegración con el Código Civil español como derecho supletorio.

Para avanzar en el desarrollo del derecho catalán, el Parlamento de Cataluña utiliza el instrumento de las leyes especiales como medio para actualizar un ordenamiento que, por la imposibilidad de legislar, había ido quedando obsoleto. Se aprueban la Ley 9/1987, de Sucesión Intestada; la Ley 37/1991, sobre medidas de Protección de los Menores Desamparados y de la Adopción; la Ley 13/2000, de 20 de noviembre, de Regulación de los Derechos de Usufruto, Uso y Habitación; y la Ley 23/2001, de 31 de diciembre, de cesión de finca o de edificabilidad a cambio de construcción futura. Asimismo, se llevan a cabo codificaciones parciales, como el código de sucesiones por causa de muerte en el derecho civil de Cataluña, aprobado por Ley 40/1991, de 30 de diciembre; y el Código de Familia, aprobado por Ley 9/1998, de 15 de julio, aunque, en verdad, no

eran auténticos códigos, sino más bien cuerpos legales sistematizados sobre materias concretas que se completaban con otras leyes especiales (como la Ley 10/1998, de 15 de julio, de uniones estables de pareja). La aprobación de todas estas leyes especiales comportaba las pertinentes derogaciones parciales y modificaciones de la compilación.

A partir de 1998, se plantea la necesidad de avanzar en la codificación hasta conseguir un CCCat completo, que eliminara la necesidad de la heterointegración mediante el derecho estatal. Con esta finalidad, el Decreto 190/2000, de 29 de mayo, crea el Observatorio de Derecho Privado de Cataluña, integrado por el Consejo Rector, la Dirección Ejecutiva y la Comisión de Codificación, y al que se encargó la aprobación del CCCat².

La idea básica que preside los trabajos preparatorios del CCCat es la de conseguir un código abierto, tanto en lo que se refiere a su estructura, como a su contenido, y que se aparte, pues, de la idea de código que impera en los siglos XVIII y XIX, que se concibe como un cuerpo normativo cerrado y rígido tendente a regular la totalidad de una materia.

Se ha dicho que el CCCat, como el resto de códigos modernos, cumple con una función distinta de la de los códigos decimonónicos -con funciones constitucionales- y se encuentra más próximo a las llamadas “leyes consolidadoras”. Pretende, en definitiva, ser un instrumento útil para la efectiva aplicabilidad del derecho civil de Cataluña³.

De un lado, el contenido del CCCat tendrá que limitarse al que se corresponde a las competencias legislativas que la comunidad tiene atribuidas. De otro, ha de ser capaz de permitir su continua adaptación a las nuevas necesidades derivadas del progreso social y del desarrollo científico y tecnológico, y a las que se infieren del proceso de europeización del derecho privado. Por todo ello, ha de tener una estructura que permita ir incorporando las nuevas regulaciones, o las modificaciones de las ya existentes, sin que se resienta gravemente su sistemática.

El código se irá conformando mediante la elaboración de una sucesión de leyes seriadas que permitirá al legislador priorizar unas determinadas partes de la regulación, en función de las circunstancias sociales y las necesidades imperantes en cada momento. En este marco, la omisión de la regulación de alguna materia por parte del legislador no se podrá interpretar como una renuncia al ejercicio de las competencias que le son propias, porque podrá ir ampliando progresivamente el contenido del código.

2. Posteriormente, el Decreto 266/2004, de 27 de abril, de regulación del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña, modificó su organización, que pasó a ser del Consejo Rector, la Comisión de Codificación, la dirección y la secretaría técnica; desaparecieron las secciones de la Comisión de Codificación y se creó la Comisión Permanente, que trabajaba mediante el encargo de ponencias especiales y grupos de trabajo. Finalmente, el Decreto 395/2011, de 27 de septiembre de la Comisión de Codificación y del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña volvió a reordenar estas instituciones y dotó a la Comisión de Codificación de entidad propia e independiente del Observatorio de Derecho Privado.

3. En este sentido, Vid. EGEA I FERNÁNDEZ, J., “Codificación civil y competencia legislativa de la Generalitat de Catalunya”, *InDret*, n.º 8, 2003, pp. 4-5.

La idea de código abierto afecta también a la numeración de los artículos. La numeración continua de los artículos en un código dificulta su reforma, que implica la necesidad de dejar artículos vacíos o añadir números bis. Por este motivo, se opta por utilizar un sistema de numeración discontinua de los artículos: cada vez que comienza una determinada división, se enumeran nuevamente los artículos de la ley, de modo que se obtiene una numeración indicitaria o decimal donde la estructura del número proporciona información sobre la ubicación sistemática del precepto. Los artículos se marcan con dos números separados por un guion: el primero tiene tres cifras e indica el libro, el título y el capítulo en que se ubica la norma; y el segundo corresponde con la numeración continua que comienza por 1 en cada capítulo.

La Ley 29/2002, de 30 de diciembre, primera Ley del CCCat, inicia el proceso codificador. Dispone expresamente en su preámbulo que responde básicamente a dos objetivos:

1. El primer objetivo es el de establecer la estructura del Código Civil. Pues bien, el diseño del CCCat es básicamente el siguiente (arts. del 2 al 6):

El CCCat se estructura en seis libros y las disposiciones adicionales, transitorias y finales correspondientes (art. 2). Los seis libros son (art.3):

- a) El Libro I relativo a las disposiciones generales, que incluye las disposiciones preliminares y la regulación de la prescripción y de la caducidad.
- b) El Libro II, relativo a la persona y la familia, que incluye la regulación de la persona física, las materias comprendidas en el Código de Familia y las leyes especiales de este ámbito.
- c) El Libro III, relativo a la persona jurídica, que incluye la regulación de las asociaciones y de las fundaciones.
- d) El Libro IV, relativo a las sucesiones, que incluye la regulación de las materias contenidas en el Código de Sucesiones por Causa de Muerte y en las otras leyes especiales de este ámbito.
- e) El Libro V, relativo a los derechos reales, que contiene la propiedad y los derechos reales.
- f) El Libro VI, relativo a las obligaciones y los contratos, que incluye la regulación de estas materias, de los contratos especiales y la contratación que afecta a los consumidores, aprobada por el Parlamento.

En su distribución interna, los libros del CCCat se dividen en títulos, capítulos, secciones y subsecciones (art. 4).

Las diversas leyes que han de aprobarse para completar el código se corresponderán con cada uno de los libros o partes de aquel. Todas ellas contarán con una disposición final que autorice al Gobierno, mediante decreto legislativo, a refundir las modificaciones que se deriven con las normas y las disposiciones que se mantengan sin alteración. Los decretos legislativos resultantes se incorporarán a la parte del código que les corresponda, de acuerdo con la división establecida en el artículo 3 (art. 6).

2. El segundo objetivo de la ley primera del CCCat es el de aprobar el Libro I del mismo, titulado “Disposiciones generales” y que se estructura en dos títulos:

- 1) El título I, bajo el epígrafe “Disposiciones Preliminares”, establece el sistema de fuentes, los medios de interpretación e integración, el principio de territorialidad, el carácter de derecho común del derecho civil catalán y los principios de preferencia y supletoriedad que han de regir en su aplicación. Se refiere también a los principios de libertad, de buena fe, de los actos propios y de equidad.
- 2) El título II, bajo el epígrafe “Prescripción y caducidad”, regula estas instituciones.

La presentación del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 29/2002, de 30 de diciembre, supuso la suspensión de su aplicación hasta el 29 de octubre de 2003, momento en el que, por auto, Tribunal Constitucional resolvió levantar dicha suspensión. Hoy es plenamente aplicable y la retirada de dicho recurso elimina los problemas que habría suscitado la anulación de la ley toda vez que ya había producido efectos.

El proceso codificador continúa con la aprobación de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro V del CCCat, relativo a los derechos reales. La segunda ley del CCCat responde al objetivo de establecer la estructura y la sistemática del Libro V del código y aprobar su contenido. Refunde y modifica parcialmente la legislación aprobada por el Parlamento de Cataluña en materia de derecho de cosas y le confiere unidad interna. Se estructura en seis títulos, que establecen unas disposiciones generales sobre los bienes (título I) y regulan la posesión (título II), la adquisición y la extinción de los derechos reales (título III), el derecho de propiedad (título IV), las situaciones de comunidad (título V) y los derechos reales limitados (título VI).

Más adelante, la Ley 4/2008, de 24 de abril, aprueba el Libro III del CCCat, relativo a las personas jurídicas. Este libro consta de tres títulos: el primero contiene las disposiciones generales, el segundo se dedica a las asociaciones y el tercero a las fundaciones.

La Ley 10/2008, de 10 de julio, aprueba el Libro IV del CCCat, relativo a las sucesiones. Este libro conserva los fundamentos, el diseño institucional básico e incluso la redacción de muchos artículos del Código de Sucesiones por Causa de Muerte en el derecho civil de Cataluña, que deroga, pero también actualiza, un número significativo de instituciones y preceptos.

La Ley 25/2010, de 29 de julio, aprueba el Libro II del CCCat, relativo a la persona y la familia, que, en la integración del derecho de la persona y la familia en el código, no trata de refundir la legislación anterior existente en estas materias, sino que opta por presentar un texto alternativo íntegro que permite contextualizar las numerosas e importantes novedades que se introducen. Incorpora la regulación de las uniones estables de pareja que se habían regulado al margen del Código de Familia.

Por Ley 13/2017, de 15 de febrero, se aprueba el Libro VI del CCCat, relativo a las obligaciones y los contratos. Sin embargo, se trata de una primera ley del Libro VI que solamente aprueba su estructura y regula algunos contratos, por lo que actualmente el

Libro VI se encuentra incompleto. Trataremos esta cuestión con mayor detalle en el próximo apartado.

Es de señalar que, al margen del CCCat, también se han aprobado algunas leyes especiales, como la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña; la Ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado; y Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, que han sufrido posteriores modificaciones.

Y también hay que advertir que los diversos libros del CCCat ya han sido modificados y ampliados por diversas leyes, lo que ha quedado facilitado por su carácter abierto. Así, hasta este momento:

- Ley 7/2012, del 25 de junio, de modificación del libro tercero del CCCat (simplificación administrativa de las personas jurídicas).
- Ley 5/2015, del 13 de mayo, de modificación del libro quinto del CCCat (régimen de la propiedad horizontal).
- Ley 6/2015, del 13 de mayo, de armonización del CCCat, por la que se modifican diversos preceptos de los libros primero, segundo, cuarto y quinto.
- Ley 19/2015, del 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y la propiedad compartida al libro quinto del CCCat.
- Decreto Ley 3/2015, del 6 de octubre, de modificación de la Ley 25/2010, del 29 de julio, del libro segundo del CCCat, relativa a la creación del registro de parejas estables.
- Ley 3/2017, del 15 de febrero, del libro sexto del CCCat, relativo a las obligaciones y contratos y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto.
- Ley 10/2017, del 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del CCCat.
- Ley 6/2019, del 23 de octubre, de modificación del libro cuarto del CCCat, relativo a las sucesiones, para garantizar la igualdad de derechos y no discriminación de las personas con discapacidad sensorial.
- Ley 9/2020, del 31 de julio, de modificación del libro segundo del CCCat, relativo a la persona y la familia, y de la Ley 15/2009, de mediación en el ámbito del derecho privado.
- Ley 14/2020, de 25 de noviembre, de modificación del libro segundo del CCCat, relativo a la persona y la familia.
- Decreto Ley 19/2021, del 31 de agosto, por el que se adapta el CCCat a la reforma del procedimiento de modificación judicial de la capacidad.
- Decreto Ley 26/2021, del 30 de noviembre, de modificación del libro segundo del CCCat en relación con la violencia vicaria.

- Decreto Ley 27/2021, de 14 de diciembre, de incorporación de las directivas (UE) 2019/770 y 2019/771, relativas a los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales y a los contratos de compraventa de bienes, en el libro sexto del CCCat.
- Decreto Ley 28/2021, de 21 de diciembre, de modificación del libro quinto del CCCat, con el fin de incorporar la regulación de las instalaciones para la mejora de la eficacia energética o hídrica y de los sistemas de energías renovables en los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, y de modificación del Decreto Ley 10/2020, de 27 de marzo, por el que se establecen nuevas medidas extraordinarias para hacer frente al impacto sanitario, económico y social de la COVID-19 en el ámbito de las personas jurídicas de derecho privado sujetas a las disposiciones del derecho civil catalán.

En tramitación parlamentaria se encuentra el proyecto de ley de modificación del CCCat en materia de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas⁴.

4. Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de 13 de noviembre de 2024.

2. El Libro VI del CCCAT, relativo a las obligaciones y los contratos

2.1. Estructura y contenido del Libro VI

Con la promulgación de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del CCCat, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, se sustituye de forma definitiva la Compilación de Derecho Civil de Cataluña.

El preámbulo de la Ley 3/2017 explica que su objeto es establecer la estructura del Libro VI; aprobar la regulación de los contratos de compraventa, permuta y mandato; modificar e incorporar los contratos regulados en leyes especiales; y sustituir la Compilación de Derecho Civil de Cataluña, conforme lo establecido en el artículo 3.f de la Ley 29/2002, del 30 de diciembre, primera ley del CCCat. De acuerdo con la disposición transitoria, su entrada en vigor era el 1 de enero de 2018, de modo que se aplica a los contratos concluidos a partir de dicha fecha.

Como se ha dicho, la aprobación del Libro VI del CCCat supone la culminación de la vieja aspiración de disponer de un texto legal unitario y sistematizado en el que se comprenda la mayor parte de las normas e instituciones jurídicas propias catalanas⁵. Sin embargo, no finaliza aquí la tarea codificadora, porque el Libro VI debe completarse con la regulación de los tipos contractuales que carecen de ella, las disposiciones generales y las fuentes no contractuales.

La distribución sistemática del Libro VI establece una pauta de cómo será su contenido. La previsión inicial es que contenga tres títulos, aunque no se excluye que pueda tener otros nuevos en un futuro:

- Título primero, relativo a las disposiciones generales: Se reserva a las reglas que forman las partes generales de las relaciones obligatorias y de las relaciones contractuales, teniendo en cuenta los principios que informan la contratación que afecta a los consumidores. Interesa destacar que, aunque se integran los principios informadores de esta materia, se opta por dejar fuera las normas de consumo, que seguirán contenidas en el Código de Consumo (aprobado por Ley 22/2010, de 20 de julio).
- Título segundo, relativo a los tipos contractuales: Es el que debe contener la específica regulación de cada uno de los contratos, las relaciones contractuales que estaban en la compilación sustituida y las de las leyes especiales de contratos. Este título se divide en 6 capítulos:
 - Capítulo I, contratos con finalidad de transmisión: No hay ninguna novedad en lo que respecta al sistema de adquisición de la propiedad, por lo que los contratos

5. GETE-ALONSO Y CALERA, M.^a C. “Una primera lectura de los contratos del Libro VI del Código Civil de Cataluña”, *Revista Digital. Obligaciones y Contratos*, Sepín Editorial Jurídica, 2017, n.º 16, SP/DOCT/22608, 2017.

son el título a los que debe añadirse la tradición (arts. 531-2, 521-4, 531-5 del CCCat). Se incluyen tres grandes tipos contractuales:

- Compraventa: Incorpora principios de la normativa de consumo, como los deberes de información (arts. 621-8 y 621-4 del CCCat) y la noción de conformidad (art. 621-20 a 621-23 del CCCat). La rescisión por lesión trae causa de la compilación (arts. 321 a 325 CDCC) y también la compraventa a carta de gracia (arts. 326 a 328 CDCC).
- Permuta.
- Cesión de finca o aprovechamiento urbanístico a cambio de construcción futura: incorpora la Ley 23/2001, de 31 de diciembre, de cesión de finca o de edificabilidad a cambio de construcción futura.
- Capítulo II, contratos sobre actividad ajena: Por el momento, solo se regulan, en la sección segunda, el mandato y la gestión de negocios ajenos, aunque esta última no es propiamente un contrato. Este capítulo tendrá, más adelante, una sección primera dedicada a las reglas generales del contrato de servicios.
 - Sección primera: Se reserva a las reglas generales de los contratos de servicios. Se parte de una idea de servicios en sentido amplio, que puede incluir diversos tipos contractuales; entre ellos, los contratos de obra, de prestación de información y asesoramiento, de diseño, de depósito o de mandato.
 - Mandato: El mandato propio o estricto es siempre representativo (el mandatario actúa en nombre y por cuenta del mandante). El preámbulo dispone que la representación deberá regularse entre las disposiciones generales del Libro VI o en el Libro I.
 - Gestión de negocios ajenos.
- Capítulo III, contratos sobre objeto ajeno: Comprende tres grupos de contratos agrarios y es donde habrá que ubicar el contrato de arrendamiento de cosas. Integra la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de contratos de cultivo:
 - Contratos de cultivo: Arrendamiento rústico, aparcería y masovería.
 - Contrato de custodia del territorio.
 - Contrato de arrendamiento de pastos.
- Capítulo IV, contratos aleatorios: De momento, incorpora dos tipos de contratos:
 - Violario: Incorpora la Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas.
 - Contrato de alimentos, con base en el artículo 237-14 del CCCat y el artículo 4.3 de la Ley 22/2000, de 29 de diciembre, de Acogida de Personas Mayores.
- Capítulo V, contrato de cooperación: Regula la integración y habrá de contener también el contrato de sociedad.

- Contrato de integración que se regulaban en la Ley 2/2005, de 4 de abril, de contratos de integración.
- Capítulo VI, contratos de financiación y garantía: Por ahora, solamente regula el censal, pero podrá completarse con otros contratos como los de préstamo.
- El censal: Integra la Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas.
- Título tercero, relativo a las fuentes no contractuales: Tiene por objeto las relaciones obligatorias que nacen de un hecho no contractual. No se dota de contenido, pero habrá de contener las reglas de responsabilidad civil derivada de la producción de un daño.

2.2. Proceso de elaboración

2.2.1. Los trabajos preparatorios del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña⁶

La elaboración de los textos preparatorios de los anteproyectos de ley del CCCat, incluido el del Libro VI, se ha efectuado en la Comisión de Codificación, constituida por el Pleno y cuatro secciones, que estudian distintas materias civiles: la Sección de Familia, la Sección de Sucesiones, la Sección de Derecho Patrimonial y la Sección de Armonización; esta última trabajaba para dotar de coherencia interna al texto completo que coordinaba.

Inicialmente, las secciones prepararon anteproyectos de leyes especiales que dieron lugar a leyes que después integrarían el Código Civil, tales como la Ley 13/2000, de Regulación de los Derechos de Usufructo, Uso y Habitación; la Ley 22/2001, de regulación de los Derechos de Superficie, de Servidumbre y de Adquisición Voluntaria o Preferente; la Ley 23/2001, de cesión de finca o de edificabilidad a cambio de construcción futura; y la Ley 5/2001, de Fundaciones.

Pero, sin duda, el resultado más destacable fue la aprobación de la Ley 29/2002, primera Ley del CCCat, que supuso el inicio de la elaboración del CCCat. Como se ha visto, esta ley establece la estructura, el contenido básico y el procedimiento de tramitación del CCCat.

A partir de este momento, la Sección de Derecho Patrimonial comienza a elaborar trabajos preparatorios de los Libros V y VI del CCCat, que consisten en la propuesta de un articulado con concordancias y comentarios a cada uno de los artículos. Los relativos al Libro VI constan en un texto inacabado, cerrado con fecha de 23 de abril de 2004, que no se llegó a publicar.

6. MIRAMBELL I ABANCÓ, A., “Un projecte de llei del llibre sisè del Codi Civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes”, Institut de Dret Privat Europeu i Comparat, Universitat de Girona, *El Llibre sisè del Codi Civil de Catalunya: anàlisi del projecte de llei. Materials de les Divuitenes Jornades de Dret català a Tossa*, Girona, Documenta Universitaria, 2015, pp. 19-54; y GETE-ALONSO Y CALERA, M.^a C., *Lliçons de Dret Civil Català I. Part General de Dret Civil*, 2.^a ed., Valencia, 2018, pp. 28-30.

Con el inicio de una nueva legislatura, mediante el Decreto 266/2004, de 27 de abril, se reorganiza el Observatorio de Derecho Privado de Cataluña, se modifican los órganos que lo componen, que son el Consejo Rector, la Comisión de Codificación, la dirección y la secretaria técnica⁷. Desaparecen las secciones de la Comisión de Codificación y, en su lugar, se crea la Comisión Permanente, que nombra y coordina grupos de trabajo específicos. El nuevo director general del Dret i Entitats Jurídiques encarga un informe a la Sección de Derecho Patrimonial sobre la situación de los trabajos del Libro VI del CCCat, que se elabora y fecha el 26 de febrero de 2004. Este informe contiene una serie de consideraciones acerca de las dificultades de la elaboración del Libro VI: la competencia en materia de legislación civil, la necesidad social y oportunidad política y los criterios legislativos. También realiza una declaración de intenciones sobre las características que debe tener el Libro VI. En este sentido dispone que:

“La regulació dels contractes en el Llibre Sisè no serà ni una còpia traduïda del Codi Civil Espanyol ni cercarà diferenciar-se’n per sistema. Tindrà en compte el CCE i també d’altres codis del nostre entorn cultural, sobretot els més moderns... la normativa de protecció dels consumidors de totes i cada una de les figures i, sobretot, en els principis generals que l’han d’inspirar; les darreres tendències de la doctrina científica i les solucions jurisprudencials recents i, finalment, els treballs sobre unificació del dret contractual europeu... Tot plegat ha de fer del CCC, com s’ha dit més amunt, el codi civil més modern d’Europa, fonamentat en principis clàssic del nostre dret però adaptat plenament al model de societat catalana actual, plural, emprenedora, diversa i integradora”.

Sin embargo, entre los años 2004 y 2010 se prioriza la elaboración de los otros libros del CCCat y se aprueban: el Libro V (Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto, relativo a los derechos reales); el Libro III (Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero, relativo a las personas jurídicas); el Libro IV (Ley 10/2008, de 10 de julio, del libro cuarto, relativo a las sucesiones); y el Libro II (Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo, relativo a la persona y la familia).

El inicio de una nueva legislatura (la IX legislatura) comporta una nueva reestructuración del Observatorio de Derecho Privado, que se aprueba por Decreto 395/2011, de 27 de septiembre, de la Comisión de Codificación de Cataluña y del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña⁸. Pasan a integrar la Comisión: el Pleno, la Comisión Permanente y las Secciones, todo bajo la coordinación de la persona titular de la dirección y con una

7. Decreto 266/2004, de 27 de abril, de regulación de los órganos del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña, publicado en el DOGC, n.º 4122, de 29 de abril de 2004.

8. El Decreto 395/2011, de 27 de septiembre, publicado en el DOGC, n.º 5974, de 29 de septiembre de 2011, dispone que “La Comisión de Codificación de Cataluña es el órgano colegiado adscrito al departamento competente en materia de derecho civil, que tiene como finalidad la elaboración de propuestas de revisión, actualización y desarrollo del derecho privado de Cataluña, en especial, del derecho civil”. Y, asimismo, establece que el Observatorio de Derecho Privado es el órgano de asesoramiento y de seguimiento de las actividades de la Comisión de Codificación de Cataluña, así como de participación, y también es el órgano de relación con la Generalitat de las instituciones

secretaría técnica. Se reestablecen las secciones, que serán las encargadas de elaborar las propuestas de trabajos preparatorios de disposiciones normativas en la materia asignada. En esta ocasión, se crean seis secciones: Sección de Persona y Familia, Sección de Personas Jurídicas, Sección de Sucesiones, Sección de Derechos Reales, Sección de Obligaciones y Contratos y Sección de Harmonización. Por su parte, el Observatorio de Derecho Privado de Cataluña es el órgano de asesoramiento y seguimiento de las actividades de la Comisión de Codificación de Cataluña, así como de participación; y también es el órgano de relación con la Generalitat de las instituciones vinculadas al derecho privado de Cataluña⁹.

En un principio, la Sección de Obligaciones y Contratos centró sus trabajos en la propuesta de regulación de la compraventa. El 19 de noviembre de 2012, la sección presentó al Pleno de la Comisión de Codificación de Cataluña el primer borrador del anteproyecto de estructura del Libro VI del CCCat, del contrato de compraventa y de derogación de la Compilación. Del debate, resultó un texto fechado el 9 de enero de 2013, que fue la base de un anteproyecto posterior. A este texto se añadió un documento de incorporación de los contratos regulados en las leyes especiales vigentes y se tuvo en cuenta el documento preparado por la Sección de Derecho Patrimonial en 2004. Ya iniciada esta revisión, el 6 de marzo de 2013, se publicó el proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una normativa común de compraventa europea, que plantea la modificación de la propuesta del Reglamento de 11 de octubre de 2011, que también se utilizó para la elaboración de un segundo borrador de anteproyecto. Este nuevo borrador de anteproyecto, ahora titulado “primera ley del Libro VI del CCCat”, fue presentado y analizado por el Pleno de la Comisión de Codificación el día 23 de diciembre de 2013 y por el Consejo Rector del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña el 19 de febrero de 2014. La Sección de Obligaciones y Contratos introdujo en el texto las sugerencias recibidas y terminó el texto final del borrador del anteproyecto, que pasó a titularse “ley del Libro VI del CCCat, relativo a las obligaciones y los contratos” fechado el 24 de marzo de 2014.

Interesa destacar que, en la elaboración del texto final del anteproyecto de ley del Libro VI del CCCat, participaron directamente personas representantes de todas las entidades del ámbito jurídico de Cataluña y de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, además de un número significativo de juristas de reconocido prestigio. Todas las personas y entidades que se relacionan a continuación tuvieron la oportunidad de realizar comentarios y sugerencias del texto del anteproyecto antes de que lo conociera el Govern. Sus observaciones se dirigieron a la Sección de la Comisión, que era el que decidiría si las introducía o no en el texto:

vinculadas al derecho privado de Cataluña. Este está inscrito al departamento competente en materia de derecho civil (art. 15).

9. GETE-ALONSO y CALERA, M.^a C., *Lliçons de Dret Civil Català I. Part General de Dret Civil*, op. cit., pp. 28 y ss.

- Los miembros de la Sección de Obligaciones y Contratos: Cada sección tiene una presidencia, puede tener vicepresidencias y consta con un mínimo de tres vocales, todos ellos juristas de reconocido prestigio y nombrados por la persona titular del departamento competente en materia de derecho civil (art. 13 del Decreto 395/2011).
- El Pleno de la Comisión de Codificación: Compuesto por la presidencia, que ocupa la persona titular del departamento competente en materia de derecho civil; la vicepresidencia, que ocupa la persona titular de la dirección general competente en materia de derecho civil; y las vocalías, ocupadas por la persona titular de la dirección de la Comisión General de Cataluña, por la persona titular de la dirección del Gabinete Jurídico de la Generalitat (o persona en la que delegue), por las personas titulares de la presidencia y vicepresidencia de las secciones activas, y por un máximo de veinte personas del ámbito académico o profesional de reconocido prestigio por su actividad en el campo de las ciencias jurídicas (art. 5 del Decreto 395/2011).
- El Observatorio de Derecho Privado: Compuesto por la presidencia, que ocupa la persona titular del departamento competente en materia de derecho civil; la vicepresidencia, que ocupa la persona titular de la dirección general competente en materia de derecho civil; y las vocalías, ocupadas por las personas que han sido consejeras del Departamento de Justicia, la persona titular de la dirección del Gabinete Jurídico de la Generalitat, la persona titular de la presidencia de la Comisión Jurídica Asesora, la persona titular de la presidencia del Consejo de Garantías Estatutarias (o miembro en quien delegue), la persona titular de la presidencia de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, la persona titular del decanato del Colegio de Notarios de Cataluña, la persona titular del decanato autonómico de los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña, la persona titular de la presidencia del Consejo de Colegios de Abogados de Cataluña, la persona titular del decanato del Colegio de Abogados de Barcelona, la persona titular de la presidencia del Consejo de Procuradores de los Tribunales de Cataluña, un o una jurista o diputado o diputada designado por cada partido político con representación parlamentaria (hasta quince miembros escogidos entre juristas o entidades de reconocido prestigio en el ámbito jurídico), la persona titular de la dirección del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada y las personas titulares de la presidencia o de las secciones de la Comisión de Codificación de Cataluña, aunque también puede formar parte un magistrado o magistrada, designado por el Consejo General del poder judicial, o el secretario técnico o secretaria técnica, que actúa como secretario o secretaria (art. 17 del Decreto 395/2011).

Una vez terminado el texto del anteproyecto de ley del Libro VI del CCCat, se inició la tramitación gubernamental del texto, previa a la tramitación parlamentaria del mismo.

2.2.2. La tramitación gubernamental

La Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, regula la iniciativa legislativa del ejecutivo catalán y el procedimiento a seguir para

elaborar los anteproyectos de ley¹⁰. El artículo 36 de la Ley 13/2008 se dedica a regular la iniciativa legislativa del Govern. En su primer apartado, reconoce que el Govern ejerce la iniciativa legislativa por medio de la presentación de proyectos de ley al Parlamento.

El artículo 36.2 de la Ley 13/2008 exige el requisito del acuerdo previo del Govern sobre la oportunidad de la iniciativa para poder iniciar la tramitación del anteproyecto de ley. El acuerdo del Govern de 19 de mayo de 2009, relativo a la oportunidad de las iniciativas legislativas del Govern, dispone que el acuerdo previo del Govern, al que hace referencia el artículo 36.2 de la Ley 13/2008, debe contener una memoria preliminar, que debe incluir los siguientes aspectos: objetivos de la iniciativa; motivos que la hacen necesaria; efectos que tendría la adopción de la ley sobre la normativa vigente; relación con otras iniciativas legislativas en tramitación; consecuencias de no adoptar el anteproyecto de ley; descripción y evaluación de otras opciones (no normativas y normativas) para alcanzar los objetivos que se pretenden con la ley; valoración de la afectación de la ley por la Directiva 2006/123/CE; evaluación de los efectos para los ciudadanos y para las empresas de la aplicación de la ley (reducción de cargas administrativas y simplificación administrativa); estimación de los efectos de la aplicación de la ley sobre la organización, el personal y el presupuesto de la Administración de la Generalidad; valoración de los efectos de la aplicación de la ley sobre la organización, el personal y el presupuesto de las administraciones locales de Cataluña; y análisis de la incidencia de la iniciativa en el régimen especial del municipio de Barcelona.

Además, el artículo 36.3 de la Ley 13/2008, que fue objeto de modificación por la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, establece que los anteproyectos de ley deben ir acompañados de la siguiente documentación: a) Una memoria general, con los estudios, informes y dictámenes pertinentes sobre la necesidad de la iniciativa, que contendrá, como mínimo, la adecuación de la norma a los fines que se persiguen; el marco normativo en el que se inserta; la relación de las disposiciones afectadas por el anteproyecto de ley y la mesa de vigencias y derogaciones resultantes; la competencia de la Generalidad sobre la materia, y la relación motivada de las personas y entidades a las que debe otorgarse el

10. Hay que señalar que, al tiempo de cerrar este artículo, el proyecto de ley de elaboración de disposiciones normativas decayó por finalización de la legislatura (BOPC n.º 501, de 20 de febrero de 2023). El preámbulo dispone que esta ley tiene por objeto concentrar, en una única norma, el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y de los reglamentos, y que actualmente se encuentra repartida en dos normas: la Ley 13/2008, del 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, relativa a la regulación de la iniciativa y la potestad legislativa del Govern y el ejercicio de la potestad reglamentaria; y la Ley 26/2020, de 3 de agosto, del régimen jurídico y del procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, que regula el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias en el ámbito competencial de la Administración de la Generalidad. Asimismo, el proyecto de ley busca adecuar dicho procedimiento a la normativa sobre transparencia y revisarlo para simplificarlo y adaptarlo a la tramitación electrónica o digital. Lo anterior toma en consideración a la ciudadanía, en su conjunto, como destinataria final de las disposiciones normativas, tanto en cuanto a la participación, acceso y transparencia, como en relación a la necesidad de que los textos normativos se redacten en un lenguaje simple, claro y comprensible.

trámite de audiencia o la procedencia de someter el expediente a información pública; b) Una memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas que debe tener el contenido que reglamentariamente se establezca. Esta memoria incluye, como mínimo, un informe de impacto presupuestario en el que se evalúa la repercusión del anteproyecto de ley en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Generalidad, así como las fuentes y procedimientos de financiación, en su caso; un informe de impacto económico y social, en el que se evalúan los costes y beneficios que implica la iniciativa legislativa para sus destinatarios y para la realidad social y económica; un informe de impacto normativo, en el que se evalúa la incidencia de las medidas propuestas por la norma en términos de opciones de regulación, de simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas; y, finalmente, un informe de impacto de género¹¹; c) Una memoria en la que consten las consultas formuladas, las alegaciones presentadas, las razones que han llevado a estimarlas o desestimarlas y la incidencia de las consultas y alegaciones en la redacción final del anteproyecto de ley; d) Un informe emitido por los servicios jurídicos de los departamentos concernidos y demás informes que sean preceptivos de acuerdo con la normativa vigente.

El artículo 36.4 de la Ley 13/2008 regula los trámites de audiencia e información pública de carácter potestativo, aunque en la práctica, los anteproyectos de ley acostumbran a someter estos trámites¹². Asimismo, establece que el departamento encargado de la elaboración de un anteproyecto de ley podrá someterlo a información pública o audiencia de las entidades que tengan encomendada, por ley, la defensa de intereses que podrían verse afectados por la entrada en vigor de la ley. El plazo de información o audiencia no puede ser inferior a quince días. La Sección de Codificación dará respuesta a todas las alegaciones presentadas.

El artículo 36 de la Ley 13/2008 continúa estableciendo que le corresponde al titular o la titular del departamento que ha elaborado un anteproyecto de ley, someterlo a la consideración del Govern, quien puede decidir si llevar a cabo nuevos trámites antes de aprobarlo como proyecto de ley (art. 36.5). Una vez aprobado un proyecto de ley, el Govern debe enviarlo al Parlamento, acompañado con toda la documentación anexa (art. 36.6). Si la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley caduca por finalización de la legislatura, el Govern, previos informes del secretario o secretaria general del departamento concernido y de los servicios jurídicos de la Generalidad, puede aprobar como proyecto de ley el mismo texto que ya había presentado, así como acordar presentarlo de nuevo al Parlamento, sin necesidad de más trámites (art. 36.7).

11. Aunque no se contempla expresamente, el trámite de la consulta interdepartamental se aplica también en los anteproyectos y se encuentra contemplado en el Acuerdo del Govern de 19 de mayo de 2009, que establece unas directrices sobre el contenido del expediente y procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, entre los que se encuentran los anteproyectos de ley.

12. El Acuerdo del Govern de 19 de mayo de 2009 dispone que únicamente pueden obviarse los trámites de audiencia e información pública si, de forma motivada, se fundamenta jurídicamente su no perceptibilidad.

La Ley 13/2008 regula también los órganos de asistencia técnica y de soporte al Govern, que son la Secretaría del Govern (art. 33) y el Consejo Técnico del Gobierno (art. 34).

La Secretaría del Gobierno se configura como un órgano de asistencia jurídica y soporte técnico al Govern y al Consejo Técnico prepara las reuniones y cumple las funciones que le atribuya el presidente o presidenta de la Generalidad. Consta de varias unidades de soporte. Una de estas unidades es la Oficina del Govern¹³, que tiene entre sus funciones promover la adopción de instrucciones sobre la tramitación de las iniciativas que deben someterse al Consejo Técnico y al Govern, y velar por la corrección y calidad técnica de las mismas. De la Oficina del Govern depende el Área de Mejora de la Regulación, que se ocupa del impulso de la cultura de la calidad normativa y de prestar asistencia técnica y consultoría a los departamentos de la Administración de la Generalidad para llevar a cabo las evaluaciones de calidad normativa, y especialmente del impacto normativo¹⁴.

Por su parte, el Consejo Técnico es un órgano colegiado de soporte para el Govern, que analiza y estudia los asuntos que deben someterse a la aprobación o consideración del Govern. Examina y delibera, entre otras cuestiones, sobre los anteproyectos de ley con carácter previo a la aprobación por parte del Govern como proyectos de ley¹⁵. Cuando los anteproyectos de ley sean objeto del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (que es facultativo, como ya se ha indicado), el Consejo Técnico los examina con carácter previo a la solicitud del dictamen y, después de emitido el mismo, lo examina de nuevo con relación ya únicamente a los aspectos abordados en el dictamen.

Con relación al anteproyecto de ley del Libro VI del CCCat, la tramitación gubernamental se inicia con el Acuerdo del Govern de fecha 10 de diciembre de 2013, por el que se aprueba la memoria preliminar del anteproyecto de ley del Libro VI del CCCat, relativo a las obligaciones y los contratos, y finaliza con el certificado de la vista de la iniciativa por el Consejo Técnico en sesión de 10 de febrero de 2015¹⁶.

La Mesa del Parlamento admitió a trámite el proyecto de ley del Libro VI del CCCat, relativo a las obligaciones y los contratos, fechado el 18 de febrero de 2015, y fue

13. La Oficina del Govern se encuentra regulada en el Decreto 118/2013, de 26 de febrero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia (arts. 24 a 27).

14. El Área de Mejora de la Regulación se encuentra regulada en los artículos 24.3 y 27 del Decreto 266/2016, de 5 de julio, de reestructuración del Departamento de la Presidencia. Un organismo paralelo en el ámbito estatal es la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, regulada por el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece su régimen de funcionamiento.

15. Así lo establece el artículo 8.1 del Reglamento del Consejo Técnico del Govern, aprobado por Decreto 413/2011, de 13 de diciembre.

16. Puede accederse al detalle de los trámites y al calendario en: https://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/dossier-legislatiu/sumari/contingut/index.html?p_id=42981 (consulta: 01/11/2024).

publicado en el BOPC, núm. 505, de 25 de febrero de 2015. Sin embargo, la iniciativa decae con el fin de la legislatura y es necesario retomar los trámites en la XI Legislatura.

Y entonces, de nuevo, fechado el 10 de febrero de 2016, se emitió el informe sobre la oportunidad de la aprobación y presentación al Parlamento del texto del proyecto de ley del Libro VI del CCCat, relativo a las obligaciones y los contratos, de la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, al que siguieron el informe jurídico de la Secretaria General del Departament de Justícia y, finalmente, el certificado de la vista de la iniciativa por el *Consell Tècnic* en sesión de 16 de febrero de 2016¹⁷.

2.2.3. La tramitación parlamentaria

La andadura del Proyecto de Ley del Libro VI del CCCat en la X Legislatura acabó precipitadamente al decaer aquella. Como ya se ha dicho, la Mesa del Parlamento admitió a trámite el proyecto fechado el 18 de febrero de 2015, y fue publicado en el BOPC, núm. 505, de 25 de febrero de 2015. Se abrió el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad, que se prorrogó hasta el 11 de marzo de 2015. Los grupos parlamentarios Partido Popular de Cataluña y Ciudadanos presentaron sendas enmiendas a la totalidad, que fueron rechazadas por el Pleno del Parlamento en la sesión del 18 de marzo de 2015, el mismo día que tuvo lugar el debate de la totalidad y que se abrió el plazo para la propuesta de comparecencias. Se aprobaron y se llevaron a cabo numerosas comparecencias de representantes de entidades jurídicas y de organizaciones y grupos sociales, operadores jurídicos y miembros de la comisión de codificación¹⁸. Más tarde, el 9 de abril de 2015 se nombró la ponencia de la Comisión de Justicia, que se encontraba integrada por una persona representante de cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria (Convergència i Unió, Partido de los Socialistas de Cataluña, Partido Popular de Cataluña, Iniciativa per Catalunya-Verds-Esquerra Unida-Alternativa, Ciudadanos, Grupo Mixto) y debía elaborar el informe sobre el proyecto y las enmiendas presentadas. El 4 de agosto de 2015 el proyecto decae por fin de la legislatura¹⁹.

Ya en la XI Legislatura, el Govern volvió a presentar el proyecto de ley y la Mesa del Parlamento lo admitió de nuevo a trámite el 1 de marzo de 2016. Así, el 8 de marzo se abrió el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad, que se prorrogó hasta el 14 de abril. El grupo parlamentario PPC presentó enmienda a la totalidad, que fue rechazada por el Pleno del Parlamento el 20 de abril, mismo día en que tuvo lugar el

17. Puede accederse al contenido de cada uno de estos trámites en: https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/iniciatives-legislatives/antecedents-llei/index.html?p_id=270160359&format_contingut=D&hr_contingut=PC_EXP_PROJECTES_LLEI (consulta: 01/11/2024).

18. Las comparecencias aprobadas pueden consultarse en el BOPC n.º 561, de 4 de mayo de 2015.

19. Los trámites durante la X legislatura se encuentran detallados en: https://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/dossier-legislatiu/sumari/contingut/index.html?p_id=42981 (consulta: 1/11/2024).

debate de totalidad y la apertura del plazo para proponer comparecencias. Se aprobaron nuevas comparecencias de organizaciones y grupos sociales, propuestas por los grupos parlamentarios, que se efectuaron a lo largo de los meses de junio y julio²⁰. El 29 de julio se nombró la ponencia de la Comisión de Justicia, que debía elaborar el informe sobre el proyecto, que nuevamente se encontraba integrada por una persona representante de cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria (Partido de los Socialistas de Cataluña, Candidatura de Unitat Popular, Crida Constituent, Junts pel Si, Ciudadanos, Si que es pot, Partido Popular de Cataluña). El plazo para la presentación de enmiendas al articulado se prorrogó hasta el 17 de octubre de 2016²¹. Finalmente, las enmiendas presentadas al texto del articulado fueron 211 y el informe de la ponencia se publicó el 1 de diciembre de 2016 con las recomendaciones correspondientes. Seguidamente se elaboró y publicó el dictamen de la Comisión de Justicia, en el que se considera el informe de la ponencia y las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios. A petición de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, se solicitó dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, que fue publicado el 1 de febrero de 2017²². La aprobación por el Pleno, que requirió 65 votaciones de enmiendas del articulado, tuvo lugar el día 8 de febrero de 2017, y su publicación en el BOPC fue el día 15 de febrero de ese mismo año. La Ley 3/2017, del 15 de febrero, del libro sexto del CCCat, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, se publicó en el DOGC el 22 de febrero de 2017 y entró en vigor el 1 de enero de 2018²³.

20. Pueden consultarse en el BOPC, n.º 146, de 2 de junio de 2016.

21. Las enmiendas al articulado se encuentran publicadas en el BOPC, n.º 239, de 29 de octubre de 2016.

22. El dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre el proyecto de Libro VI del CCCat se encuentra publicado en el BOPC, n.º 318, de 1 de febrero de 2017.

23. Los trámites parlamentarios durante la XI Legislatura se encuentran detallados en: https://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/dossier-legislatiu/sumari/index.html?p_id=DOSSIER_LEG_46 (consulta: 1/06/2024).

3. ¿ES ASÍ COMO DEBEMOS LEGISLAR?

El procedimiento seguido para la aprobación de la Ley 3/2017 es, como el seguido para la aprobación del resto de leyes que conforman el CCCat, el procedimiento ordinario de aprobación de las leyes en Cataluña. Como es sabido, el procedimiento ordinario se basa en la presentación de un proyecto de ley por parte del Govern, como es el caso, o de una proposición de ley a la cámara por parte de un grupo parlamentario para su tramitación.

No puede dejar de cuestionarse aquí si esta forma de tramitación resulta adecuada para la preparación y aprobación de las leyes que, aunque por partes o libros, configuran un cuerpo de la complejidad técnica del CCCat. En este sentido y con relación a la modificación del Código Civil español para la modernización en materia de obligaciones y contratos, explica García-Rubio²⁴, que “el ordinario es un procedimiento escasamente compatible con una reforma de naturaleza muy técnica, que ha de tener coherencia, tanto orgánica con el resto del código, como funcional respecto de todo el ordenamiento jurídico, coherencias cuyo respeto corre serio peligro de utilizar un procedimiento demasiado sujeto a vaivenes políticos”.

Tampoco puede obviarse, como apunta la citada autora, el poco interés que la mayoría de las materias de derecho civil suscitan a los y las parlamentarios, quienes no siempre comprenden su significado e importancia, aunque este es un problema estructural del sistema²⁵.

Centrándonos en el ámbito de Cataluña, partimos de la base de que la potestad legislativa reside en el Parlamento de Cataluña (art. 55 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en adelante EAC) que puede tramitar y aprobar las iniciativas legislativas en el Pleno o mediante delegación a las comisiones parlamentarias permanentes (art. 62 del EAC). El Parlamento también puede delegar al Govern la potestad de dictar normas con rango de ley (decretos legislativos). Dicha delegación debe ser expresa, mediante ley, para una materia concreta y con la determinación de un plazo para hacer uso de la misma; además, debe fijar las bases a las que debe ajustarse el Govern en el ejercicio de la delegación. Las leyes de delegación también pueden establecer un régimen de control especial para los decretos legislativos (art. 63 del EAC). Al margen queda el procedimiento por el que el Govern puede dictar disposiciones legislativas mediante decretos leyes,

24. 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*, 2024, vol. XI, n.º 2, pp. 4-5, defiende que el procedimiento que mejor garantizaría la aprobación de dicha reforma es el previsto en el artículo 82 de la CE, de la delegación legislativa del Parlamento en el Gobierno para que dicte un real decreto legislativo para el desarrollo de una previa ley de bases elaborada en el Parlamento, lo que no obsta para que se prevean fórmulas de control *ex post* que puedan comportar la revisión del texto articulado (art. 82.6 de la CE).

25. GARCÍA-RUBIO, M.ª P., “Reivindicando el valor del Derecho civil. El tratamiento del Derecho civil por los poderes normativos”, *Revista de Derecho Civil*, 2022, n.º 1, pp. 242-243.

puesto que se limita a los casos de una necesidad extraordinaria y urgente (art. 64 del EAC), entre los que no pueden contarse la aprobación de los libros del CCCat.

Las leyes que conforman el CCCat han sido tramitadas, todas ellas, mediante el procedimiento ordinario de proyecto de ley, lo que ha comportado, como se ha visto, largas tramitaciones parlamentarias —en el caso del Libro VI, dos años, pues se inicia el 18 de febrero de 2015 y finaliza el 8 de febrero de 2017, con un cambio de legislatura de por medio—.

No es claro que la vía del decreto legislativo pudiera acortar los plazos, pues el Parlamento habría tenido que elaborar la ley de bases a desarrollar por el texto articulado y plantear un sistema de control *ex post* del mismo que, dada la trascendencia de la norma, probablemente comportaría la oportunidad del planteamiento de enmiendas por parte de los grupos parlamentarios.

En todo caso, los términos o plazos de la tramitación parlamentaria pueden parecer consecuencia inevitable del funcionamiento del sistema democrático, sin perjuicio de que siempre caben cambios para la mayor eficiencia.

En otro orden de ideas, cabe pensar sobre la eficiencia del resto de fases de la preparación de las leyes, esto es, la fase del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley y de la tramitación gubernamental en el caso de los proyectos de ley —nos centramos en el ámbito catalán— a iniciativa del Govern.

Como se ha visto, la Comisión de Codificación de Cataluña dedicó más de dos años a la elaboración de un primer borrador del anteproyecto de ley del Libro VI del CCCat (2012/2013) y, después, la tramitación gubernamental del mismo requirió un tiempo de dos años más (hasta febrero de 2016), si bien es cierto que entre tanto hubo un cambio de gobierno. Estos plazos —cuatro años de preparación antes del comienzo de la tramitación parlamentaria— son, en mi opinión, si cabe, de más difícil justificación que los de la tramitación parlamentaria.

Sin duda, la tramitación gubernamental podría agilizarse con el establecimiento de unos plazos más precisos para la emisión de los dictámenes, informes, memorias, certificados, etc., de los distintos órganos que participan en el proceso. Pienso que habría de reconsiderarse la necesidad y utilidad de cada uno de ellos y, en todo caso, disponer un término razonable para su presentación (fine). Hay que evitar que la tramitación gubernamental se demore en demasía.

En último lugar, me referiré a la fase de la elaboración del anteproyecto que, en el caso de Cataluña, por encargo del Govern, se desarrolla en el seno de la Comisión de Codificación. Con relación a los tiempos y a la forma en que se desarrolla, hay mucho margen de mejora.

Ninguna objeción en cuanto a la organización y composición de la comisión, que no constituye un hándicap para los buenos resultados, sino todo lo contrario. En la comisión participan juristas de reconocido prestigio y sobrada experiencia y valía, y las subcomisiones permiten la distribución por materias para una mayor especialización.

Cuestión distinta es la forma y condiciones en que se lleva cabo la labor más importante de todo el proceso de elaboración de la ley, precisamente su gestación y nacimiento. Este trabajo se lleva a cabo en reuniones periódicas de discusión y debate que los miembros de la comisión deben preparar con informes, comentarios y enmiendas. Se plantea como una actividad que viene a añadirse al quehacer profesional de todos ellos y que se basa fundamentalmente en su voluntarismo, generosidad y vocación. Son todas ellas grandes virtudes que, sin embargo, no deberían constituir los cimientos de la producción legislativa de un país.

Un cambio que sin duda ayudaría a recortar los tiempos del proceso de preparación de los textos legislativos pasaría por posibilitar que quienes, en cada momento, participan en estos trabajos preparatorios, siempre que su ocupación habitual lo permita, se declaren en situación de servicios especiales para dedicarse de forma completa a esta tarea.

A mi entender, es preciso que se reconsidere la importancia y el valor de la labor de legislar y se aborden las reformas necesarias para que este trabajo se desarrolle en unas condiciones óptimas para la consecución de normas de alto nivel técnico-legislativo en los plazos que requieren las sociedades modernas.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. *Derecho de obligaciones y contratos de Cataluña*, (coordinadoras M.^a C. Gete-Alonso y J. Solé Resina), Barcelona, 2021.
- CAPELLERAS GONZÁLEZ, A., “El marc legal de l’elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació”, *Activitat Parlamentària*, 2008, n.º 29, pp. 23-63.
- CARRASCO PERERA, Á., “La codificación civil catalana. Competencia y optimización”, *La codificación del derecho civil de Cataluña*, (director C. E. Florensa i Tomàs), Barcelona, Marcial Pons, 2011, pp. 29-46.
- EGEA FERNÁNDEZ, J., “Codificación civil y competencia legislativa de la Generalitat de Catalunya”, *Indret*, n.º 8, 2003.
- 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*, 2004, vol. XI, n.º 2, pp. 4-5.
- GARCÍA-RUBIO, M.^a P., “Reivindicando el valor del Derecho civil. El tratamiento del Derecho civil por los poderes normativos”, *Revista de Derecho Civil*, 2022, vol. IX, n.º 1, pp. 233-245.
- GETE-ALONSO Y CALERA, M.^a C. y SOLÉ RESINA, J., *Lliçons de Dret Civil Català I. Part General de Dret Civil*, 2.^a ed., València, 2018.
- GETE-ALONSO Y CALERA, M.^a C., “El llibre VI del Codi Civil de Catalunya o la substitució definitiva de la compilació de dret civil de Catalunya. Els contractes”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 2018, vol. 117, pp. 585-618.
- GETE-ALONSO Y CALERA, M.^a C., “Plurilegislación civil: Ejercicio de la competencia en el Derecho personal y familiar civil catalán: Derecho patrimonial: Breve comentario de la STC 132/19, 13 de noviembre de 2019”, *Revista de Derecho Civil*, 2020, vol. 7, n.º 5, págs. 41-89.
- GETE-ALONSO Y CALERA, M.^a C., “Una primera lectura de los contratos del Libro VI del Código Civil de Cataluña”, *Revista Digital. Obligaciones y Contratos*. Sepín Editorial Jurídica, 2017, n.º 16, SP/DOCT/22608, 2017.
- MIRAMBELL I ABANCÓ, A., “Un projecte de llei del llibre sisè del Codi Civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes”, *El llibre sisè del Codi Civil de Catalunya: anàlisi del projecte de llei, Materials de les Divuitenes Jornades de Dret català a Tossa* (coordinador, Institut de Dret Privat Europeu i Comparat, Universitat de Girona), Girona, 2015, p. 19-54.
- OLLÉ I FAVARÓ, J. C., “Antoni Mirambell i Abancó: la importància de la codificació a Catalunya”, *Estudis de dret català. Llibre homenatge a Antoni Mirambell i Abancó*, (director Ferran Badosa Coll), Barcelona, 2022, p. 69-74.

PUIG I FERRIOL, L., “La configuración del dret civil català des de la constitución de Felip II de l’any 1599 fins al Codi Civil de Catalunya”, *La codificación del derecho civil de Cataluña*, (director Carles Enric Florensa i Tomàs), Barcelona, 2011, pp. 15-28.

SALVADOR CODERCH, P., “Técnica legislativa y teorías de la regulación”, *InDret*, n.º 208, 2004.