

# LOS CONCEPTOS DE “CONSERVACION”, “MODIFICACION” Y “DESARROLLO” DEL ARTICULO 149.1.8.<sup>a</sup> DE LA CONSTITUCION; SU INTERPRETACION POR EL LEGISLADOR CATALAN

ANTONI VAQUER ALOY  
Profesor Titular Interino de Derecho Civil  
Universidad de Lleida

*SUMARIO:* I. Introducción. II. La “conservación”. III. La “modificación”. IV. El “desarrollo”. V. Conclusiones.

## I. INTRODUCCION

El artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución reconoce la preexistencia de una serie de derechos civiles territoriales (“forales o especiales”) al mismo texto constitucional, limitándose a garantizar su permanencia (Disposición adicional 1.<sup>a</sup>) y a arbitrar la competencia sobre la materia civil entre las Comunidades Autónomas “donde existan” dichos derechos civiles y el Estado. La lectura detenida del artículo constitucional permite observar la reserva competencial con carácter de exclusividad en favor del Estado sobre cinco títulos competenciales (“las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas del matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales y normas para resolver los conflictos de leyes”), reconociéndose en cuanto al resto de materia civil (incluyendo la “determinación de las fuentes de Derecho”, a tenor

del inciso “con respeto [...] a las normas de derecho foral o especial”) la competencia autonómica. Competencia que, en el caso de Cataluña, se recoge en el art. 9.2 de su Estatuto (y, en cuanto a las fuentes de derecho, en el artículo 26.3).

Hasta este punto no parece haber mayor problema, prescindiendo ahora del alcance y engarce de la doble competencia exclusiva sobre la materia civil en favor del Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el art. 149.1.8.<sup>a</sup> –y el art. 9.2 EAC– utiliza tres sustantivos diferentes para referirse a la competencia –exclusiva– autonómica: “conservación, modificación y desarrollo”. Y es la inteligencia de estos tres artículos, especialmente que tenga que ser “desarrollo”, lo que ha levantado la polémica doctrinal. Conocidas son las diversas opciones por las que se ha decantado la doctrina a la hora de precisar el alcance de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas(1), y conocida es también la opinión mantenida por el Gobierno del Estado, manifestada en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley catalana de filiaciones(2).

---

(1) Pueden consultarse, entre otros, BADOSA COLL, Ferrán, “L'àmbit del dret civil català”, en *Materials de les II Jornades de dret català a Tossa*; BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, Rodrigo, “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de derecho civil”, *Primer congreso de derecho vasco: la actualización del derecho civil*, Oñate, 1984; GARCIA AMIGO, Manuel, “Las competencias legislativas según la Constitución”, RDP, 1983; LASARTE, Carlos, *Autonomías y derecho privado en la Constitución española*, Madrid, 1980; PUIG FERRIOL, Lluís, comentario al art. 9.2 EAC, en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia, I*, Barcelona, 1988; ROCA TRIAS, Encarna, “La competència legislativa en matèria de dret privat”, *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980; y, últimamente, BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, Rodrigo, “La conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales” y MALUQUER DE MOTES I BERNET, Carlos J., “Del 149.1.8.<sup>a</sup> al ordenamiento jurídico catalán: su reciente desarrollo en sistemas”, *Derecho Privado y Constitución*, 1 (1993), págs. 15-82 y 125-150, respectivamente. Por nuestra parte, prescindimos, atendiendo al objetivo que nos hemos propuesto, de toda referencia a la doctrina constitucional de las “instituciones civiles conexas” y a su compatibilidad con lo que se dirá en el texto.

(2) Valga como ilustrativo el siguiente párrafo: “Pues bien, como máximo, el término ‘desarrollo’ (invocado en el preámbulo de la norma catalana) que utiliza la Constitución sólo habilita a la Comunidad Autónoma a desarrollar un principio de su derecho foral. Es cierto que una elemental consideración de seguridad jurídica exige un canon de objetividad para interpretar la norma de competencia establecida por la Constitución. Esta objetividad exigible precisa a su vez un *quantum* de certeza jurídica y por tanto de identificabilidad clara. En suma: *únicamente es admisible el desarrollo de un principio foral que haya sido recogido de hecho en la Compilación*. Todo principio foral de posible anterior vigencia a la Compilación ha perdido por fuerza todo su anterior vigor;

Creemos, en cambio que puede ser interesante presentar la visión del propio legislador catalán sobre el problema. Los preámbulos de las leyes cumplen la función en un Estado democrático, según Luis María Díez-Picazo, de ser "un mecanismo que facilita la efectividad de la responsabilidad política difusa del Parlamento ante los ciudadanos" dando a conocer las razones de oportunidad de sus decisiones legislativas(3). Sin embargo, en un Estado, además de democrático, autonómico, los preámbulos pueden cumplir la misión de legitimar el uso de las respectivas competencias, en definitiva de fundamentar la validez de las disposiciones promulgadas, facilitando de paso el control jurídico-competencial. El acto legislativo supone, entonces, afirmación de la titularidad competencial(4).

Pues bien, el legislador catalán, cuando ha ejercitado su competencia exclusiva en materia civil(5), ha justificado tal ejercicio en los preámbulos de las leyes promulgadas. En ellos se contienen interesantes afirmaciones que permiten obtener una idea clara de cuál es la interpretación de los términos "conservación, modificación y desarrollo", y, lo que es más importante, la aplicación práctica de tal interpretación.

Para conseguir tal resultado, hemos analizado los preámbulos de las diferentes leyes civiles aprobadas por el Parlamento catalán. Las citas que se ofrecen entrecomilladas pertenecen a dichos preámbulos. Para facilitar su consulta, hemos procedido a numerar los párrafos de los preámbulos de forma correlativa,

---

con independencia de su mayor o menor fundamentación y raigambre histórica, se ha desvinculado de nuestro ordenamiento jurídico y carece actualmente de todo valor como parámetro competencial" (se ha utilizado una fotocopia del recurso que lleva como fecha de entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 9 de agosto de 1991 con el número 7333; el texto se halla en la pág. 7; los subrayados en el original).

(3) DIEZ-PICAZO, Luis María, "Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)", ADC, 1992, págs. 501 ss. (el fragmento citado, pág. 533).

(4) Son significativas, en este sentido, las llamadas al título competencial recogido en el art. 9.2 EAC que se contienen en los preámbulos las Leyes 13/1984, de 20 de marzo, sobre la Compilación de Cataluña (§ 2.º), 9/1987, de 25 de mayo, de Sucesión Intestada (§§ 1.º y final), 8/1990, de 9 de abril, de modificación de la regulación de la legítima (§ final) o 22/1991, de 29 de noviembre, de garantías posesorias sobre cosa mueble (§ 1.º, que conecta además el citado artículo del Estatuto con el art. 149.1.8.ª CE).

(5) Sobre el ejercicio de dicha competencia, véase el trabajo citado en nota 1 de MALUQUER DE MOTES.

prescindiendo, pues, de las posibles divisiones internas de las mismas. Con ello, pensamos, se presenta un nuevo punto de vista, ciertamente trascendente, en el espinoso tema de las competencias autonómicas en materia civil.

## II. LA "CONSERVACION"

"Conservar" no plantea ningún tipo de problema competencial, ni por supuesto, de inteligencia de su significado. "Conservar" no significa sino –y en oposición al segundo de los sustantivos en cuestión– no modificar, o sea, mantener la regulación existente. Lo cual no implica, sin embargo, que la "conservación" lleve aparejada la idea de pasividad en el legislador. En efecto, la "conservación" viene, de una parte, determinada por el mantenimiento de los textos normativos tal cual están, esto es, sin ejercitar activamente la competencia en materia civil; así por ejemplo, los títulos relativos a la tradición y la accesión o al usufructo conservan la redacción originaria de la Compilación por ley de 21 de julio de 1960.

Pero la "conservación", de otra parte, es compatible con el ejercicio activo de la competencia. Así se pueden "conservar" no sólo regulaciones concretas, sino también principios. Veamos algunas muestras.

Como "conservación" de principios destaca la de los principios informadores del derecho sucesorio catalán, conservación determinada tanto por la "no modificación" ("No es modifiquen els grans principis propis del Dret Romà, tan arrelats en el Dret successori català"), como por su "mantenimiento íntegro" ["Aquests principis (...) es mantenen íntegrament", se lee en § 7.º Ley 40/1991, de 30 de diciembre, Código de Sucesiones por causa de muerte en el derecho civil de Cataluña, en adelante CS]. Antes, la "conservación" en la fórmula "se mantiene" se hallaba en las Leyes 9/1987 referida al sistema romano "tradicional a Catalunya" de la sucesión *ordinum et graduum* (§ 8.º) y 8/1990 referida al sistema de legítima corta (§ 1.º).

Por lo que hace a la "conservación" de regulaciones concretas, la terminología, además de "conservar" (§ 28.º CS) y "man-

tener" (§§ 19.º, 29.º y 32.º CS, 11.º Ley 9/1987, 5.º y 8.º Ley 8/1990), se completa con "recoger" (§ 24.º CS), "recoger literalmente" (§ 16.º CS) o "íntegramente" (§ 33.º CS), "seguir" (§§ 22.º y 26.º CS, aunque referidos no a la Compilación sino al Proyecto mutilado de 1955, y 27.º y 29.º) "seguir fielmente" (§ 17.º CS), "no introducir ninguna modificación" (§ 36.º CS), "regular de la misma manera" (§ 35.º CS), "no establecer ninguna novedad" (§ 31.º CS) o "continuar" (§ 5.º Ley 8/1990).

La conservación también se manifiesta en la refundición de textos legales (§ 2.º D. Leg. 1/1984, de 9 de julio, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Compilación del derecho civil de Cataluña, § 4.º Ley 6/1990, de 16 de marzo, de los censos, refundición en este caso no incompatible con la modificación de algunos extremos legales) o, por razones de sistemática, de diversos títulos anteriores en uno de solo (§ 9.º CS), así como si sólo se pretende una "reestructuración sistemática" de diversas materias (§ 4.º Ley 8/1993, de 30 de septiembre, de modificación de la Compilación en materia de relaciones patrimoniales entre los cónyuges; también en § 2.º aparece el término "sistematizar").

Finalmente, la conservación ("se mantiene") puede predicarse de una institución, aunque su regulación sí sufra modificaciones (§ 14.º CS: "tot i mantenir la institució de la col·lació, en redueixen clarament l'àmbit"; o del régimen económico de separación de bienes como régimen legal, § 2.º Ley 8/1993) o se refiera a una de entre diversas modalidades (§ 3.º Ley 11/1987, de 25 de mayo, de reforma de las reservas legales: "El criteri finalment seguit ha estat de *mantenir* en el dret civil català *únicament* la reserva binupcial").

### III. LA "MODIFICACION"

La "modificación", que tampoco representa mayor problema a nivel competencial, supone un cambio normativo, pero siempre operando sobre la base de un derecho de vigencia anterior. En este sentido, no supone un "añadir" al derecho ya vigente,

sino un nuevo criterio legislativo. La “modificación”, pues, no conlleva incremento, sino variación del ordenamiento jurídico, un derecho diferente.

La modificación se justifica por el legislador en aras de la “adaptación” del derecho vigente.

A que tenga que adaptarse el derecho vigente viene relacionado con las dos fases o etapas –que en ningún caso deben entenderse como cronológicas, puesto que se han encabalgado en el tiempo– enunciadas por el legislador en relación al ejercicio de la competencia exclusiva en materia civil.

La primera etapa venía determinada por la preconstitucionalidad del derecho civil catalán, que se contenía, amén de en la legislación especial sobre censos, en la Compilación, que era Ley de las Cortes Españolas de 21 de julio de 1960. Por ello, aprobada la Constitución, surge la necesidad legal de la adecuación del derecho civil catalán a los principios constitucionales (cfr. §§ 5.º Ley 13/1984, 1.º D. leg. 1/1984 y 1.º Ley 9/1987). Dicha etapa se manifiesta en la Ley 13/1984, como se reconoce en § 1.º Ley 9/1987: “Closa pel Parlament de Catalunya la primera etapa d’exercici de la competència exclusiva que la Constitució i l’Estatut li atribueixen en matèria de dret civil de Catalunya, mitjançant la Llei 13/1984, de 20 de març, encaminada principalment, encara que no exclusivament, a l’adaptació de la Compilació als principis constitucionals...”, aunque posteriormente aún en la Ley 6/1990 se hace referencia a la adecuación a los principios constitucionales (§ 5.º, ya que, como se ha indicado, parte de la legislación sobre censos se contenía en leyes estatales preconstitucionales que discriminaban en función de la filiación).

La segunda etapa, por su parte, implica la adaptación del derecho civil catalán a las “actuales necesidades sociales y a la realidad catalana” (§ 5.º Ley 13/1984). En fin, así se detalla expresamente como finalidad del Código de Sucesiones: “La modificació del dret successori tradicional per adaptar-lo a la realitat d’avui” (§ 5.º). En este sentido se hablará de “modernización” (§§ 1.º Leyes 6/1990 y 13/1990), de 9 de julio, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las rela-

ciones de vecindad) y de "actualización" (§ 1.º Ley 13/1990)(6).

La "modificación" del derecho civil se manifiesta en una doble vertiente, que hay que conectar con su resultado de no incremento legislativo: la reforma que mantiene el número de instituciones y la que lo disminuye. Porque la "modificación" tanto lo es si únicamente se altera el criterio legislativo sobre una determinada institución como si se considera oportuno prescindir de una o más instituciones.

En el primer caso, el legislador hablará de "mejorar" (§ 9.º Ley 9/1987 y 32.º CS, refiriéndose ambos a la posición del cónyuge viudo en la sucesión intestada), de "reordenar" (§ 2.º Ley 11/1987), de "desaparecer" (§ 2.º Ley 8/1990, referido a un plazo de prescripción de treinta años en favor de uno menor de quince), de "ampliar" y "admitir" y "sustituir" (§ 4.º y 5.º Ley 8/1990), de "renovación" (§ 2.º Ley 29/1991, de 13 de diciembre, de modificación de la Compilación en materia de venta a carta de gracia), de "reforma" (§§ 1.º D. Leg. 1/1984, 3.º Ley 6/1990 y 10.º Ley 13/1990) "legislativa" (§ 2.º Ley 29/1991), de "nueva redacción" (§ 3.º Ley 29/1991), de "excluir" (§ 20.º CS), de "reducir" (§ 14.º CS) y cómo no, de "modificación" (§§ final Ley 13/1984, 1.º D. Leg. 1/1984, 1.º, 2.º, 5.º y 6.º Ley 8/1990, 17.º, 27.º, 28.º, 32.º y 35.º CS, 10 Ley 8/1993). El punto máximo de la "modificación" es la introducción de una "nueva regulación" (§ 6.º Ley 6/1990) o "nueva normativa" (§ 34.º CS, referida a la cuarta viudal) que sustituye completamente la anterior.

En el segundo caso, de "abandonar" y "reducir" (§ 3.º Ley 8/1990), de "eliminar" (§ 6.º Ley 6/1990), y de "suprimir" (§§ 8.º Ley 13/1990 y 13.º, 19.º, 21.º y 28.º a CS).

Esta serie de "modificaciones" suponen una "novedad" en el ordenamiento jurídico catalán (§§ 11.º, 19.º, 20.º CS).

#### IV. EL "DESARROLLO"

Finalmente, queda por descifrar qué significa "desarrollo"

---

(6) Actualización que ya era una previsión constitucional (D. A. 1.º).

para el legislador catalán, sin duda el concepto más polémico, puesto que, como se desprende de lo dicho hasta ahora, ni “conservación” ni “modificación” comportan incremento alguno en la materia civil objeto de regulación. Y es que el mismo término “desarrollo” lleva ínsito la idea de “expansión” (vocablo que aparece en § 1.º Ley 13/1990).

El “desarrollo” parte de las mismas premisas que la “modificación”, pero persigue un objetivo ciertamente más ambicioso, ya que, insistimos, la “modificación”, y aquí radica la distinción entre ambas, no altera cuantitativamente el derecho vigente. En este sentido, el “desarrollo” comporta también “novedad” (§§ 12.º, 22.º y 24.º CS) o “innovación” (§ 8.º Ley 9/1987, en tanto que con esta ley se regula *ex novo* la sucesión intestada, § 10 Ley 8/1993), que sin embargo ya no toman necesariamente como parámetro instituciones o regulaciones anteriormente vigentes. Es decir, el “desarrollo” significa el paso decisivo hacia la “modernización” y la “actualización” del derecho civil catalán (§§ 1.º Leyes 6/1990 y 13/1990, 4.º CS para el derecho sucesorio).

Asimismo, el “desarrollo” se fundamenta en la necesidad de acomodación o adaptación del derecho civil catalán no ya ahora a la Constitución –objeto exclusivo de la “modificación”–, sino únicamente a la “realidad” o “necesidad social”. Así se apuntaba ya en la Ley 13/1984 (§ 5.º), y posteriormente se ha afirmado en §§ 1.º Ley 9/1987, 2.º Ley 13/1990 y 2.º Ley 22/1991, de 29 de noviembre, de garantías posesorias sobre cosa mueble.

El propio legislador catalán se ha preocupado por dar su concepto de “desarrollo”, referido a una parte de la materia civil que ha sido objeto de “codificación”, como es el derecho sucesorio: “ordenar, sistematizar y regular de una manera completa” (§ 5.º CS). Y ello tanto referido a una parte de la materia civil, como es el caso del derecho sucesorio (y se insiste sobre ello en relación a aspectos concretos de dicha parte de la materia civil: § 15.º, “regulació completa de la partició de l’herència i els seus efectes”, o § 28.º, “completa regulació dels fideïcomisos”), como a instituciones de una parte del derecho civil (§§ 2.º Ley 13/1990



para las servidumbres(7), 1.º y 4.º Ley 7/1991 para la filiación(8), 13.º Ley 37/1991, de 30 de diciembre, de medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción para ésta última(9), 3.º Ley 39/1991, de 30 de diciembre, de la tutela y las instituciones tutelares)(10).

El resultado final del "desarrollo" del derecho civil catalán es un resultado confesado. La Constitución (artículo 149.3.fin) contenía ya la previsión y, luego, el mismo derecho catalán se auto-reconoce como insuficiente e incompleto, tanto considerado en su generalidad (artículo 26.2 EAC) como en cuanto al derecho civil (D. F. 4.ª Compilación), y por ello se prevé el recurso a otro ordenamiento jurídico –el derecho estatal– para colmar las posibles lagunas(11). El "desarrollo", en tanto que tiende a la integridad de los aspectos de la materia civil que son objeto de regulación, no deja espacio a la aplicación supletoria del Código civil, en nuestro caso, puesto que, por definición, ya no son posibles las lagunas. Las instituciones objeto de "desarrollo" legislativo pierden su insuficiencia, desde el momento en que gozan de una regulación que se pretende íntegra, completa o autosuficiente, de manera que el ejercicio de la competencia exclusiva alcanza su cima. Así se deduce de los fragmentos recogidos en las notas 6 a 9, y se ha afirmado explícitamente en § 3.º CS: "Aquesta Llei conté una *normativa autònoma, completa i global* del dret successori català. S'hi regulen, de manera sistemàtica i ordenada, *totes* les institucions successòries vigents a Catalunya, per la qual cosa, per aplicació de l'article primer de la Compilació, *s'exclou l'aplicació directa o supletòria del Codi civil a Catalunya*"(12).

(7) «La regulació de les servituds en la Compilació (...), fins ara vigent, és *fragmentària*, i està pensada bàsicament per a una societat agrícola o rural. És, doncs, clara la conveniència de *superar aquesta normativa, ampliant-la*».

(8) "La filiació (...) mereix i exigeix un *desenvolupament legislatiu* que li doni dins l'ordenament jurídic català una *regulació autònoma i autosuficient* que avui no té".

(9) Después de reconocer la ausencia de una regulación propia hasta la fecha, se afirma que ello "no va significar mai una renúncia del legislador català a la facultat de regular l'adopció *completament* i de forma *autònoma*", para concluir que con dicha Ley "ara resta regulada de forma *íntegra*".

(10) "Aquesta Llei (...) regula de manera *autònoma i íntegra*...".

(11) Cfr. MIRAMBELL ABANCO, Antoni, comentario al artículo 26 EAC, en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, I, Barcelona, 1988.

(12) También en materia sucesoria –ajena, pues, a los cinco títulos competenciales

### 1. Las diversas manifestaciones del "desarrollo"

El "desarrollo" del derecho civil catalán llevado a cabo se puede sistematizar a través de tres vías distintas:

a) La primera puede presentarse con el término "completar". "Completar" posee un contenido ciertamente elástico, puesto que tanto abarca colmar los vacíos de una regulación más o menos extensa como la elaboración de una normativa autosuficiente e íntegra donde antes algunos escasos artículos contenían las especialidades predicadas respecto de un derecho estatal común.

El primer sentido de "completar" es susceptible de ser contemplado desde dos puntos de vista: tanto se completa una regulación *insuficiente como se completa una parte de la materia civil competencialmente no agotada*. Ejemplos de lo primero los hallamos en §§ 19.º (relativo al testamento ante párroco) y 27.º (relativo a la sustitución vulgar, en que se completa con el Proyecto de 1955); de lo segundo, en § 15.º (relativo a la partición de herencia), todos ellos del Código de Sucesiones. En este segundo caso el legislador utiliza la expresión "introducir" (§§ 4.º Ley 13/1990(13), 23.º, 30.º y 33.º CS) "correctivos" (§ 3.º Ley 8/1990). Ahora sí se "añade" algo al derecho anteriormente vigente (8.º Ley 8/1993).

En cuanto al segundo sentido, ha dado lugar a diversas leyes especiales, como la 9/1987, de sucesión intestada (véase § 5.º), o la 7/1991, de filiaciones ("La filiació no es pot conformar amb el dos artiles que li dedica la compilació, se lee en § 2).

b) La segunda supone "desarrollar" a partir simplemente del punto de apoyo ofrecido por la presencia sin regulación alguna de la institución en la Compilación, institución que es objeto de una ley especial. Así, la Ley 24/1984, de 28 de noviembre, de contratos de integración, se justifica como desarrollo de

---

exclusivos del art. 149.1.8.ª-, la Ley 9/1987 (§ 3) argumentaba sobre la base de la fuerte dependencia del derecho civil catalán respecto del Código civil, sin que ello tuviera "justificació històrica ni conceptual".

(13) Situamos en este apartado la Ley 13/1990 y no en el último por la conexión entre las diversas materias (acción negatoria e inmisiones) con las relaciones de vecindad y las servidumbres, atendiendo, además, a la voluntad expresada por el legislador de no fragmentar la regulación de esta parte del derecho inmobiliario (cfr. §§ 2.º y 3.º).

los contratos de "soccida, conlloc" y otros análogos citados en el artículo 339 de la Compilación(14) (§ 1.º); la Ley 22/1991, en relación al derecho de retención, presente en dos artículos, los 206 y 301, de la Compilación, aunque el último fuera posteriormente derogado por la Ley 6/1990 (cfr. §§ 3.º y 8.º); la Ley 37/1991 en cuanto a la adopción, ya que el artículo 6 de la Compilación se limitaba a declarar la aplicación del derecho sucesorio catalán (cfr. § 13.º); o la Ley 39/1991, puesto que cargos tutelares como el curador y el defensor judicial aparecían en diversos artículos del texto compilado.

c) La última supone una regulación absolutamente *ex novo* de la institución, tanto por no existir regulación anterior en absoluto, como por carecer de cualquier punto de apoyo. Es el caso paradigmático de la regulación de la prenda (apenas mencionada en el art. 187.6 de la Compilación) que se contiene en la Ley 22/1991, y de la que el Preámbulo se limita a consignar el "manteniment de l'eficàcia d'aquesta tradicional figura de garantia". Otro tanto puede decirse de la regulación del acogimiento familiar introducido por la Ley 11/1985, de 13 de junio, de protección de menores, posteriormente sustituida en este punto por la Ley 37/1991, aunque se fundamentara en la competencia exclusiva del art. 9.28 EAC (instituciones públicas de protección y tutela de menores), a pesar de ser una institución de naturaleza civil. O de la "regulación por primera vez" o "incorporación" del régimen de participación en las ganancias (§§ 2.º y 12.º Ley 8/1993, aunque alguno de los regímenes económicos propios del derecho local fuera susceptible de ser catalogado como de participación).

## V. CONCLUSIONES

Tras el recorrido por los preámbulos de las diversas leyes civiles aprobadas por el Parlamento catalán, puede afirmarse

---

(14) Curiosamente, en este caso el legislador catalán acude a la competencia en materia civil –el contrato de integración se califica de civil en el artículo 1 de la Ley– como fundamento, olvidándose de la competencia –también exclusiva, aunque de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado– en materia de agricultura y ganadería (art. 12.4 EAC).

que, tal como los términos “conservación, modificación y desarrollo” han sido interpretados y llevados a la práctica, es posible distinguir, por un lado, la “conservación” y la “modificación” y, por otro, el “desarrollo”.

La “conservación” y la “modificación” no suponen ningún incremento cuantitativo en el derecho vigente. La “conservación” significa propiamente el mantenimiento de una concreta regulación sustantiva –aunque también se predica de una institución o de principios jurídico-civiles–, lo cual no implica de modo necesario inactividad del legislador, ya que la regulación contenida en una ley anterior puede incorporarse a una posterior más amplia o a un texto refundido. La “modificación”, por su parte, comporta un cambio de criterio legislativo en el derecho vigente, ya sea alterando la concreta regulación, ya sea suprimiendo toda una institución o parte de su contenido.

En cuanto al “desarrollo”, sí supone un incremento legislativo, que opera a un triple nivel: completando una normativa insuficiente, regulando *ex novo* una institución simplemente presente en el ordenamiento jurídico y, por fin, introduciendo nuevas instituciones con un articulado autónomo. Todo ello con la finalidad –declarada– de tender al agotamiento de la materia civil objeto de competencia exclusiva para, de esta manera, hacer innecesaria la aplicación supletoria del derecho civil estatal.