

Jaime Ignacio del Burgo

Doctor en Derecho

Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Académico correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Académico correspondiente de la Real Academia de la Historia

Exprofesor de Derecho Foral Público de la Universidad de Navarra

Miembro del extinguido Consejo de Estudios de Derecho Foral de Navarra

Cruz de Honor de la Orden de San Raimundo de Peñafort

**DICTAMEN EN DERECHO SOBRE LA COMPETENCIA DE LA
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE TRÁFICO
Y CIRCULACIÓN (Artículo 49, 3 de la Ley Orgánica de Reintegración
y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982)**

Pamplona, diciembre de 2022

OBJETO DEL DICTAMEN

El objeto del presente dictamen es determinar cuál es el procedimiento normativo que ha de aplicarse para que Navarra, tal y como ejerció hasta 1963, recupere la plenitud de la competencia que actualmente comparte con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

Primero. - Antecedente históricos.

a) Siglos XVIII y XIX.

La Constitución, en su disposición adicional primera, primer párrafo, ampara y respeta los *derechos históricos* de los territorios forales. Uno de ellos es Navarra. La expresión derechos históricos es sinónima de régimen foral. Así se desprende del párrafo segundo de la disposición adicional: “La actualización general de *dicho régimen foral* se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía”.

En 1515 el reino de Navarra se incorporó a la Corona de Castilla en virtud de una unión *·aeque principal* (de igual a igual) reteniendo cada uno su naturaleza antigua, así en leyes como en territorio y gobierno” y “verificada la unión, Navarra quedó y permaneció como reino de por sí, rigiéndose por sus fueros, leyes, reglamentos, usos, costumbres, franquezas y libertades”.

Pero entre 1839 y 1841 se produjo una profunda transformación, todo ello a raíz del Convenio de Vergara de 31 de julio de 1839, que puso fin a la I guerra carlista, cuyo primer artículo decía que el general Baldomero Espartero, jefe de las tropas isabelinas, recomendaría con todo interés ante el Gobierno la confirmación o modificación de los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra. La Ley de 25 de octubre de 1839 dio satisfacción a la recomendación de Espartero y las Cortes aprobaron la Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación de Fueros., “salva la unidad constitucional de la Monarquía”. Se preveía en dicha ley que el Gobierno, después de oír a las provincias vascongadas y a Navarra, presentará a las Cortes aquella modificación de los fueros que crea indispensable y en la que quede conciliado el interés de las mismas con el general de la Nación y con la Constitución política de la Monarquía”.

Se refería la Ley de 1839 a la Constitución de 1808, que derribó el Antiguo Régimen monárquico, estableció una Monarquía parlamentaria liberal y dividió todo el territorio español –en Europa, América y Asia- en provincias, a cuyo frente habría un jefe superior o político asistido por una Diputación Provincial elegida por sufragio. Navarra se convirtió en una provincia más de la Monarquía.

Ahora bien, en cumplimiento de la Ley de 1839, podía haberse restablecido el Reino de Navarra. Sin embargo, la Diputación Provincial de

Navarra y el Gobierno de la nación pactaron la conversión de Navarra en una provincia dotada de un estatus especial, denominado “régimen foral”. El pacto se formalizó en diciembre de 1840 y las Cortes (Congreso y Senado) le dieron su aprobación promulgándose la Ley Paccionada de 1841.

Navarra no recuperó sus instituciones históricas (Virrey, Cortes, Diputación del Reino, Consejo Real (gobierno y tribunal supremo), Cámara de Comptos), ni tampoco la facultad de batir moneda, ni la movilización militar conforme al Fuero. Se suprimieron las fronteras con Castilla y se trasladaron a los Pirineos. La pérdida de las Cortes supuso la imposibilidad de dictar leyes. Todo esto contó con la aquiescencia de los liberales progresistas navarros que ganaron las elecciones a la Diputación que negoció la Ley Paccionada, que eran acérrimos defensores de la Revolución liberal. Pero se reservaron el gobierno y la administración de Navarra, con una amplia autonomía tributaria y facultades propias de gestión de los servicios públicos.

Las leyes de las Cortes Generales eran de aplicación a Navarra. Pero su ejecución, en muchas materias, e incluso la facultad de dictar normas tributarias –cuyo contenido era el propio de las leyes fiscales- correspondía a la Diputación que pronto comenzó a denominarse Diputación Provincial y Foral hasta 1936 en el que se decidió autodenominarse como Diputación Foral.

Por otra parte, aunque el Antiguo Régimen había muerto, en algunas materias se produjo un trasvase de competencias al nuevo régimen foral, que en consecuencia no se consideraron incompatibles con la unidad constitucional. La razón está en que en determinadas materias la Diputación tendría las mismas facultades que ejercían el Consejo Real de Navarra y la Diputación del Reino. Una de las más relevantes era la autonomía fiscal que otorgaba a la nueva Diputación la facultad de establecer, mantener y regular su propio régimen tributario. También destacan la autonomía en materia de la función pública, el control económico-administrativo de las entidades municipales o la organización de la Administración foral. Se siguió aplicando el derecho civil del antiguo Reino y en 1973, previo pacto entre la Comisión de Codificación y la Comisión de juristas nombrada por la Diputación, se promulgó la Compilación de Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra, en cuya disposición final se establece que solo mediante convenio con la Diputación podrían introducirse modificaciones.

En materia de carreteras, tras la Ley Paccionada la Diputación continuó ocupándose de la construcción de los caminos reales, función que las Cortes de 1794 a 1797 atribuyeron a la Diputación del Reino por la ley 47 de las Cortes de 1794 a 1797. En ella se ordenaba la construcción de dos caminos: uno desde Pamplona a Logroño y la otra desde Pamplona a Sangüesa. La ley 39 de las Cortes atribuyó a la Diputación del Reino “la inspección y cuidado de todos los caminos de travesía del Reino con toda

amplitud e independientemente del Patrimonial del rey y de toda otra Autoridad”.

El 23 de noviembre de 1893 -el mismo año del famoso contrafuero protagonizado por el ministro de Hacienda, Germán Gamazo, que pasó a la historia con el nombre de “Gamazada”, que movilizó a todo el pueblo navarro en defensa de la autonomía fiscal, movilización en cuya memoria se erigió el monumento a los Fueros de Pamplona-, la Diputación dictó disposición para que las carreteras no carecieran de arbolado.

b) Siglo XX.

Ya en el siglo XX, la Diputación aprobó la “Ordenanza de policía y conservación de las carreteras de Navarra”, lo que demuestra que el control del tráfico estaba vinculado a la titularidad de aquellas. Hubo numerosos reglamentos aprobados por la Diputación en esta materia.

Destaca por su importancia la creación por acuerdo de 30 de octubre de 1928 del Cuerpo de Policía de Carretera y Arbitrios, “con objeto de atender a la policía de las carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales, especialmente el de patentes, dentro de las mismas”.

En 1929, por acuerdo del 22 de agosto, la Diputación declaró aplicable en Navarra el Reglamento de Circulación Urbana e Interurbana de 17 de julio de 1928, con las normas de adaptación al régimen foral que en el mismo acuerdo se indicaban. Lo mismo hizo en el año 1934, por acuerdo de 23 de noviembre, por el que se declaró también aplicable en Navarra el Decreto de la República de 25 de septiembre de 1934 de aprobación del Código de la Circulación, “dejando subsistentes las normas de adaptación” señaladas en el acuerdo de 1929. Además, en otro acuerdo de la misma fecha se dictaron normas para facultar al personal del Cuerpo de Policías de Carreteras el cobro de las multas de tráfico.

Sería el conflicto con el Estado como consecuencia de la aplicación a Navarra, unilateralmente ordenada por el Gobierno, de la Ley 47/1959, de 30 de julio, sobre tráfico y circulación por vías interurbanas, en la que se determinaba que “las disposiciones complementarias que con relación a Alava y Navarra desarrollen la presente Ley, se ajustarán a sus actuales y respectivas facultades en la materia”. A pesar de tal pronunciamiento, el Gobierno dictó unilateralmente el Decreto-Ley 17/1961, de 24 de julio, con objeto de adaptar a Alava –cuyo cuerpo policial de “miñones” controlaba el tráfico en las carreteras alavesas– y a Navarra las disposiciones de la Ley de 1959. Fue este Decreto-Ley el que supuso la atribución a la Agrupación Especial de Tráfico de la Guardia Civil, creada el 6 de agosto de 1959 por el Ministerio de la Gobernación, la vigilancia del tráfico y circulación en las carreteras y vías públicas de Navarra, pasando la intervención del Servicio de policías de carreteras de la Diputación a desempeñar tareas auxiliares y subordinadas a los mandos de la Benemérita. La instrucción y resolución de

las multas de tráfico se encomendaban al Gobernador Civil, aunque fueran a propuesta de los agentes de la Diputación Foral.

En cuanto a la vigilancia e inspección de los transportes terrestres por carretera el Decreto-Ley se remitía a lo dispuesto en los convenios sobre ordenación de dicha materia firmados entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Foral de 22 de noviembre de 1950, sobre ordenación y sobre coordinación de los transportes, cuya vigencia continúa pese a la promulgación de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado a las Comunidades Autónomas en relación a los transportes por carretera y por cable y de la Ley 16/1987, también de 30 de julio, de ordenación de los transporte terrestres. En esta última no se hace ninguna referencia a Navarra, a diferencia de la Ley de delegación que incluye una disposición adicional con el siguiente texto:

1. Previo acuerdo con la Comunidad Foral de Navarra y con la Diputación Foral de Vitoria se adaptarán las facultades y competencias que, en virtud de los Convenios actualmente existentes, ejercen los mismos en relación con los transportes, al marco de ordenación sustantiva y competencial establecido en la presente Ley,

2, El régimen de delegación de funciones previsto en la Ley únicamente será aplicable a la Comunidad Foral de Navarra y a la Diputación Foral de Alava en la medida en que implique una ampliación de las competencias que las mismas ostentan”.

Puesto que no se ha llegado a ningún acuerdo para la adaptación del Convenio de 1950, éste sigue en vigor. Del mismo modo que también sigue en vigor el Convenio de 1961 sobre la competencia foral en materia de tráfico, en el que la Diputación Foral aceptó como hecho consumado la presencia de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil junto a la Policía Foral. Se establecía así un régimen de coordinación competencial, si bien la instrucción y sanción de las multas formuladas por los agentes de la Policía de carreteras de la Diputación Foral correspondería al Gobernador Civil.

Por acuerdo de la Diputación Foral de 1 de diciembre de 1964, la Corporación Foral reorganizó el Cuerpo de Policía de Carreteras o Motoristas, creado en 1928, que pasó a denominarse Cuerpo de Policía Foral de Navarra. Una de sus misiones sería la <<Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil>> (apartado 2, 4ª, a) <<Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación Foral>> (apartado 2, 4ª, b) en materia de hacienda, incendios, urbanismo, higiene pública, montes, agricultura y ganadería, caza y pesca, administración local, protección civil y cooperación con las fuerzas armadas del Estado, a requerimiento de los mismos, especialmente en situaciones de peligro o emergencia.

Segundo. Fundamentos de derecho

Uno. Los derechos históricos son el régimen foral.

La disposición adicional primera de la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, en referencia a Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra. Pero a renglón seguido, en el apartado 2 de dicha disposición, se especifica que los derechos históricos son sinónimos de régimen foral. Es decir, que lo que la Constitución ampara y respeta son los derechos históricos o regímenes forales de cada uno de los territorios.

Ocurre que los constituyentes quisieron distinguir la situación de Navarra de la de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. La razón estaba en que Navarra tenía en el momento de aprobarse la Constitución un régimen foral vivo y en ejercicio. Por el contrario, desde 1878 los Fueros de las tres provincias fueron derogados, aunque se sustituyeran por los conciertos económicos, que no eran otra cosa que un sistema de recaudación de los impuestos estatales con algunas facultades administrativas. En el momento constituyente, los conciertos de Guipúzcoa y Vizcaya se hallaban derogados por una ley de 1937. Alava disfrutaba de un régimen foral que además de la recaudación de los impuestos le permitía asumir ciertas competencias administrativas entre las que destacaba la construcción y cuidado de las carreteras donde el control del tráfico hasta la llegada de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil lo ejercía un cuerpo de motoristas denominados “miñones”.

El reconocimiento de los derechos históricos suponía la restauración de sus regímenes forales al estado en que se hallaban en 1878. Ahora bien, no se podía restablecerlos sin acomodarlos a la situación actual y encajarlos dentro del marco constitucional. De ahí que en el segundo párrafo de la disposición adicional se estableciera que la “*actualización general*” de dicho régimen foral (derechos históricos) ha de hacerse “*en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*”.

Es esta última previsión la que no es de aplicación a Navarra, como quedó bien sentado en los debates constitucionales, que no necesitaba de una “actualización general” sino de una novación de la Ley Paccionada mediante un nuevo pacto con el Estado. Dicho acuerdo entre la Diputación y el Estado estuvo a punto de desdoblarse en dos disposiciones paccionadas: una para la democratización de las instituciones forales, con el fin de introducir en el régimen foral el sistema parlamentario, con un Parlamento elegido por sufragio universal y una Diputación o Gobierno cuyo presidente sería elegido por aquél, que a su vez nombraría a los demás miembros del Gobierno; la otra disposición se refería al “*amejoramiento*” del Fuero, de forma que las competencias que en el momento de aprobación de la Constitución ejercía la Constitución no sólo fueran amparadas y respetadas sino que pudieran

“amejorarse” habida cuenta de que España había dejado de ser un Estado centralista, por lo que el concepto de “unidad constitucional”, único límite para el desenvolvimiento del régimen foral respondía a principios muy diferentes a los de “un solo rey, unas solas Cortes para toda la nación”, lo que excluía el ejercicio del poder legislativo.

Dicho esto, debemos concluir que la simbiosis entre derechos históricos y el régimen foral significa que, cuando en el Amejoramiento de 1982 se utiliza la expresión “en virtud de su régimen foral” lo es para identificar aquellas materias en las que la Diputación ya ejercía competencias. La ampliación del contenido del ejercicio de las facultades propiamente forales o bien quedaba plasmado en el Amejoramiento o bien se abría la puerta para futuras ampliaciones siempre que no se topara con el principio de unidad constitucional.

En consecuencia, no hay un derecho histórico que se remonte al siglo XVIII y XIX que justifique la competencia exclusiva sino en todo caso existe el derecho a reivindicar dicha exclusividad cuando se trata, como ocurre en materia de tráfico, de facultades que en el pasado se ejercieron por aplicación de la Ley Paccionada de 1841.

Dos. La doctrina del Tribunal Constitucional.

a) El Alto intérprete de la Constitución se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre los derechos históricos de Navarra. La primera vez fue en 1984. Se trataba de una cuestión de inconstitucionalidad en la que el Tribunal tenía que interpretar el artículo 29,3 del Amejoramiento del Fuero sobre nombramiento del presidente de la Diputación Foral o Gobierno de Navarra. A pesar de que el Amejoramiento deja bien sentado, tanto en el preámbulo como en el artículo 2, que los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra han de ser respetados y amparados por los poderes públicos, entre otras normas, por la disposición adicional primera de la Constitución, en el fundamento jurídico tercero se convierte dicha disposición en un procedimiento más de los que la Carta Magna establece para el acceso a la autonomía. El hecho de que en el Amejoramiento se identifique a Navarra como Comunidad Foral en vez de Comunidad Autónoma no supone que no sea un Estatuto más sujeto a las normas constitucionales. Se trataría de “una vía peculiar” para el “acceso” de Navarra a su actual régimen autonómico. (STC 16/1984, de 6 de febrero).

La Diputación Foral remitió a través de su presidente un escrito al Tribunal manifestando su disconformidad con esta interpretación de la disposición adicional. El 28 de febrero de 1984, el Tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse nuevamente al resolver un recurso de amparo promovido por nueve parlamentarios forales de UCD que habían abandonado su partido para integrarse en el Grupo Mixto, por lo que fueron

desposeídos de su cargo por la Mesa del Parlamento el 5 de febrero de 1983 en aplicación de la ley de elecciones locales que vinculaba el escaño al partido. El TC anuló el cese alegando que se había producido después del Amejoramiento. El recurso sirvió para poner de manifiesto que la Ley de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral no es un procedimiento más para la creación de Comunidades Autónomas mediante un Estatuto de autonomía, sino fruto de un proceso de reconocimiento del régimen foral amparado y respetado por la disposición adicional en su párrafo primero. La actualización de dicho régimen se produce en virtud de un proceso que no desemboca en un Estatuto de autonomía. El primer paso lo dio el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1982 con la creación del Parlamento foral y concluyó el 10 de agosto de aquel año con la promulgación del Amejoramiento. Así se expresa en el fundamento jurídico segundo”.

b) Al tráfico se refiere incidentalmente la sentencia del 3 de mayo de 1988 que tiene gran trascendencia para determinar las competencias forales ejercidas en el momento de la promulgación del Amejoramiento. El Gobierno foral en 1984 dictó dos Decretos Forales en materia de transportes: *Decreto Foral 24/1984, de 18 de abril*, y *Decreto Foral 182/1984, de 14 de agosto*. En el primero se fijaban condiciones y requisitos, el otorgamiento de autorizaciones para transporte por carretera con radios de acción que superan el ámbito territorial de la Comunidad Foral, En el segundo, se dictaban normas sobre normalización de situaciones para vehículos de viajeros y mercancías cuya residencia haya sido fijada en Navarra, incluye la regulación de la posibilidad de convalidar autorizaciones de transporte discrecional de viajeros y mercancías de ámbito nacional.

El artículo 49 del Amejoramiento regula una serie de materias en las que Navarra tiene competencia exclusiva “*en virtud de su régimen foral*”, expresión que se refiere a las facultades que ya ejercía la Diputación Foral en el momento de promulgarse aquel. En concreto la sentencia se refiere a las competencias en materia de transportes. En el artículo 49, 1 f) se establece la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en territorio foral, lo que incluye la competencia sobre el transporte desarrollado por estos medios, así como por vía fluvial o de cable. En el número 2 de este artículo 49 se atribuye a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte de mercancías viajeros que tengan su origen y destino en territorio foral, sin perjuicio de la ejecución directa que el Estado pueda reservarse. En las materias del artículo 49 -dispone el número 3 de dicho artículo-, así como “*en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ejerce*”.

La representación de la Diputación Foral alegó que en los dos casos Navarra ya ejercía facultades normativas, por lo que era de aplicación lo dispuesto en el artículo 39 del Amejoramiento que dispone que corresponden a Navarra “todas las aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias”. Artículo 39 que, a su vez, es una consecuencia del artículo 2 del Amejoramiento donde se establece en su epígrafe 1 que “los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839 [“sin perjuicio de la unidad constitucional”], a la Ley Paccionada de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición Adicional Primera”), La respuesta de la Sala fue que para responder a esta alegación era imprescindible determinar si, en efecto, tal facultad se había ejercido en el pasado en ejercicio de las competencias amparadas en la Ley Paccionada de 1841, lo que podía requerir –tal y como lo había dicho el TC en su sentencia 11/1984, de 2 de febrero- de una “investigación histórica”.

En esa investigación histórica y, en lo relativo a transportes, se hace referencia al Convenio de 22 de noviembre de 1950, en cuya virtud se dictaban normas que eran una exacta reproducción de normas estatales, “aunque cambiando la denominación de los órganos administrativos forales”. Pero en este caso no había capacidad normativa auténtica, pues la Diputación carecía de facultades para dictar normas distintas de las del Estado:

“En consecuencia, interpretado a la luz de la Constitución, el Convenio de 22 de noviembre de 1950, ha de ser entendido como el reconocimiento de la competencia de Navarra de ejecutar, mediante la concesión de autorizaciones, la legislación del Estado sobre transportes de carretera de vehículos con residencia en Navarra pero cuyo radio de acción excede de su territorio, pero sometiéndose y sujetándose directamente a ella, sin posibilidades de modificarla o alterarla, ni siquiera a través de la mera recepción formal interna de esa normativa estatal. El reconocimiento y respeto de los derechos históricos de los territorios forales y la conservación íntegra de las facultades y competencias de Navarra en materia de transportes por carretera, que establece el art. 49.3 LORAFNA, no justifica así un ejercicio de facultades normativas sobre esos transportes públicos discrecionales por carretera cuyo radio de acción exceda del territorio de Navarra, lo que además, y esto es ratio decidendi de nuestra decisión, no sería compatible con el vigente sistema

constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral”.

Es importante esta referencia al *Convenio de 22 de noviembre de 1959*, porque en materia de tráfico hay un *Convenio con el Ministerio de la Gobernación de 20 de diciembre de 1962* que estaba vigente a la entrada en vigor del Amejoramiento y en el que se determinaban cuáles eran las funciones que ejercía en aquel momento la Diputación Foral.

Por todo lo anterior, el TC declara que la titularidad de la competencia controvertida es del Estado, y, por tanto, la nulidad de los arts. 3.2; 3.7; 5.9 b), párrafo sexto; 11 b), y 12, regla segunda y tercera, del Decreto Foral 24/1984, de 18 de abril, y el inciso «nacional» que contiene el párrafo primero del núm. 1 del art. 2 del Decreto Foral 182/1984, de 14 de agosto, *en cuanto suponen regulación de autorizaciones de transportes que exceden del territorio de Navarra.*

c) En 1990, el Tribunal Constitucional dictó una nueva **sentencia** (STC 140/1990, de 20 de septiembre), que resolvió a favor del Gobierno de Navarra, el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación, en relación con el Decreto 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Elección de Órganos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. Lo que estaba en juego era la interpretación del artículo 49, 1, b) del Amejoramiento en el que se reconoce, “en virtud de su régimen foral”, la competencia sobre el “régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”.

El TC resuelve que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Foral de Navarra. Sin embargo, anula los artículos 5 y 6 del Decreto Foral de 21 de noviembre de 1984 por considerar que no respetaban “los derechos y obligaciones que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”.

En sus fundamentos jurídicos 3 y 4, el Tribunal Constitucional sostenía que la atribución por los Estatutos de Autonomía, en este caso, por la L.O.R.A.F.N.A., de una determinada competencia supone en ocasiones el reconocimiento y actualización de un derecho histórico, dado que el artículo 49.1 b) dispone que corresponden a Navarra “todas aquellas facultades y competencias *que actualmente ejerce*, al amparo de lo establecido en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias”. lo que remite a los denominados «derechos originarios e históricos» (art. 2.1 L.O.R.A.F.N.A.). En el caso del Reglamento de los Funcionarios “nos hallamos, pues, frente a la atribución de una competencia en favor de la Comunidad Foral “que entraña asimismo el reconocimiento de un derecho histórico”, lo que puede La competencia atribuida por el art. 49.1 b)

L.O.R.A.F.N.A., incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatuario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la L.O.R.A.F.N.A. [art. 39.1, a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 L.O.R.A.F.N.A.) y, en segundo lugar, el respeto de «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos» [art. 49.1 b) L.O.R.A.F.N.A.].

Por ser de aplicación a la cuestión controvertida objeto de este dictamen, reproducimos el fundamento jurídico núm. 4: “El concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera de la Constitución y la L.O.R.A.F.N.A. apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado. La determinación del contenido de un derecho histórico, como ha señalado el Tribunal en varias ocasiones, puede exigir una investigación histórica (SSTC 11/1984, fundamento jurídico 4.º; 9/17 86/1988, fundamento jurídico 4.º), por lo que la representación del Gobierno de Navarra basa la defensa de su competencia en la aportación de una serie de referencias en apoyo, tanto del ejercicio efectivo de dicha competencia, como de su reconocimiento por el Estado”.

d) Cerramos este epígrafe sobre la doctrina del Tribunal Constitucional con la referencia a la sentencia de 29 de octubre de 2016. (STC 180/2016, de 20 de octubre de 2016. Resuelve el recurso de constitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de la Administración local, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: por entender que vulneraban las competencias forales en esta materia. El Tribunal declaró inconstitucionales algunos preceptos, y otros no. Lo que aquí interesa es la doctrina sentada por el intérprete de la Constitución:

La STC 31/2010 declaró que las disposiciones estatutarias en materia de régimen local condicionan solo al legislador autonómico, no prevaleciendo por tanto frente a la legislación básica en caso de conflicto. *No es posible, sin embargo, hacer lo propio en este caso, pues el marco competencial en materia de régimen local difiere de un modo esencial en el caso de Navarra, pues las previsiones de la LORAFNA, en la parte que reflejen derechos históricos, enraízan en la disposición adicional primera de la Constitución que, por lo que aquí interesa, desplaza respecto a esta entidad foral la competencia estatal de dictar legislación básica ex art. 149.1.18.ª CE (STC 140/1990, de 20 de noviembre, en cuanto a la legislación básica sobre funcionarios públicos, en especial, FJ 2, 3 y 4).*

Las atribuciones que reserva el art. 46 LORAFNA al ente foral en materia de Administración local responden al respeto y actualización de los derechos históricos solo en parte, al consignarse, de manera expresa en el texto legal: «Las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno, en el Real Decreto-ley Paccionado de cuatro de noviembre de mil novecientos veinticinco y disposiciones complementarias», según el artículo 46.1 a). Hay otro conjunto de competencias autonómicas en esta materia que corresponden, de la misma forma que a cualquier otra Comunidad Autónoma, al ente foral como legislador de desarrollo de la legislación básica: «Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado», añade el art. 46.1 b) LORAFNA.

El Real Decreto-ley paccionado de 4 de noviembre de 1925, que fija las bases para la aplicación en Navarra del estatuto municipal aprobado por Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924 sin conculcar los principios recogidos en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, contiene una base segunda que lleva por rúbrica «Organización concejil». El reglamento para la Administración municipal de Navarra de 2 de febrero de 1928, que merece ser considerada una de esas «disposiciones complementarias» *ex* art. 46.1 a) LORAFNA porque desarrolla las mencionadas bases, dedica el capítulo III del título I a la «Organización y funcionamiento de los Concejos», integrado por los arts. 18 a 44, el primero de los cuales dispone que «bajo la denominación general de Concejo se comprenden los Pueblos y lugares pertenecientes a un término municipal (Valle, Distrito o Cendea), con territorio, jurisdicción y bienes propios y los que, sin poseerlos, tengan reconocida Administración independiente de la del municipio a que se hallen agregados», recogiendo los demás preceptos su forma de gobierno, que se realiza según el número de habitantes mediante concejo abierto o juntas de oncena, quincena o veintena, y de funcionamiento.

El Tribunal concluye, en lo que se refiera a la regulación de los Concejos como entidad local menor, que es una materia que compete a la Comunidad Foral Navarra “en virtud de la actualización de los derechos históricos que realiza la LORAFNA con apoyo en la disposición adicional primera de la Constitución Española”.

Tres. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Único. - Sentencias 219/2018, de 13 de febrero y 379/2018, de 7 de marzo, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

El informe elaborado por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Navarra, de 10 de febrero de 2022, sobre el marco jurídico para la asunción de transferencias y, en particular, la recuperación de la competencia exclusiva en materia de tráfico por la Comunidad Foral, la principal fundamentación para sostener que basta con un acuerdo de la Junta de Transferencias para conseguir la referida finalidad, invoca las sentencias reseñadas para fundamentar que Navarra puede “recuperar” la exclusividad de la competencia en materia de tráfico mediante un simple acuerdo de la Junta de Transferencias, sin necesidad de hacerlo mediante una Ley Orgánica de modificación del Amejoramiento del Fuero

Estos fueron los hechos controvertidos:

a) El Director General de Interior del Gobierno de Navarra, mediante la Resolución 452/2013, de 23 de diciembre, dictó medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 2014 en la Comunidad Foral de Navarra.

El abogado del Estado interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra un recurso contencioso-administrativo por entender que la Resolución había invadido las competencias del Estado en materia de tráfico. La Sala del TSJN dictó sentencia el 16 de septiembre de 2015 estimando el recurso y anulando la Resolución impugnada.

La Comunidad Foral de Navarra interpuso recurso de casación ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que en sentencia de 13 de febrero de 2018 casó el recurso de casación contra la sentencia del TSJN y desestimó el recurso interpuesto por el Estado contra la Resolución 455/2013 del Director General de Tráfico, declarando que era conforme a derecho.

b) El Director General de Interior del Gobierno de Navarra, mediante la Resolución 384/2014, de 23 de diciembre, dictó medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 2015 en la Comunidad Foral de Navarra.

El abogado del Estado interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra un recurso contencioso-administrativo por entender que la Resolución había invadido las competencias del Estado en materia de tráfico. La Sala del TSJN dictó sentencia el 16 de septiembre de 2015 estimando el recurso y anulando la Resolución impugnada.

La Comunidad Foral de Navarra interpuso recurso de casación ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que en sentencia de 7 de marzo de 2018 casó el recurso de casación contra la sentencia del TSJN y desestimó el recurso interpuesto por el Estado contra la Resolución 384/2014 del Director General de Tráfico, declarando que era conforme a derecho.

c) Fundamentos jurídicos.

Dado que el contenido de las Resoluciones sobre regulación del tráfico en Navarra (años 2014 y 2015) es prácticamente idéntico, diferenciándose únicamente el año de aplicación, las dos sentencias que acabamos de reseñar tienen fundamentos jurídicos idénticos. Ambas sentencias tienen los mismos fundamentos jurídicos, en concreto, los fundamentos cuarto, quinto, sexto y séptimo, habida cuenta de que el contenido de las resoluciones del director general de Tráfico del Gobierno de Navarra era idéntico variando únicamente el año de aplicación. Los párrafos reproducidos a continuación pertenecen a la Sentencia del 7 de marzo de 2018, que anula la Resolución de 384/2014

c.1) Fundamento jurídico cuarto

El Tribunal recuerda que en el artículo 149,1, 1, de la CE que el tráfico y circulación de vehículos es competencia del Estado, de forma que no cabe al respecto la intervención de las CCAA porque como el TC tiene declarado que cuando se trata de una competencia exclusiva del Estado como las definidas en dicho artículo no cabe la intervención de las Comunidades Autónomas modificando o desarrollando las prescripciones estatales. No obstante la propia Constitución, al reconocer los derechos históricos de los territorios forales, según su disposición adicional primera, ha abierto la puerta a una salvedad de esa exclusividad para dichos territorios; y además se han utilizado las posibilidades que la misma Constitución ofrece de transferir competencias exclusivas del Estado por la vía del artículo 150,2 de manera que, en definitiva, la competencia exclusiva estatal permanece incólume en el ámbito normativo y regulatorio, pero no tanto en el propiamente ejecutivo. *“En este ámbito de la competencia de ejecución, la asunción de competencias por algunas Comunidades Autónomas ha tenido lugar bien a través de la citada cláusula de reconocimiento de los derechos históricos, caso del País Vasco y Navarra; bien mediante una Ley Orgánica de transferencia, caso de Cataluña. La susceptibilidad de la transferencia de las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico se explica con facilidad en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña... hay que recordar, en este sentido, que el propio artículo 13 del Estatuto autoriza a la Generalidad de Cataluña a crear una policía autónoma, a la que corresponden, entre otras funciones, la*

protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público. En desarrollo de dicha previsión estatutaria, y en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Parlamento de Cataluña creó y reguló la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra”.

Obsérvese que la Sala distingue entre el caso de la Policía Autonómica en el País Vasco, de la del caso de Navarra y el de la Policía Autónoma de Cataluña. Es cierto que el Parlamento catalán creó y reguló la Policía de la Generalidad (la Ley 19/1983, de 14 de julio), absorbiendo el histórico cuerpo de Mossos de Esquadra. Sin embargo, ni en el Estatuto catalán ni en la ley de creación de los Mossos había ninguna referencia al tráfico. Fue la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986, la que siete años después incluye una disposición final, la segunda, donde se establece que la Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto fundacional de 1983 y se establecen las normas de dicha Ley Orgánica que son de aplicación directa en Cataluña. No se hace ninguna referencia al tráfico. Y no será hasta 1997 cuando se transmitieron las competencias en materia de tráfico. Para ello se invocó el artículo 150,2 de la Constitución sobre la posibilidad de delegar y transmitir a las Comunidades facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que, por su naturaleza, sea susceptible de delegación o transferencia. Una vez establecido el marco legal por la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre. Seguidamente, por Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo, se aprobó el acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta de transferencias prevista en el Estatuto para el traspaso de servicios y funciones de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

La sentencia analiza después el caso de los territorios forales donde la *“la asunción de la competencia de ejecución en materia de tráfico no ha pasado por la aprobación de una Ley Orgánica de Transferencia ex art. 150.2 CE, precisamente por mor de la adicional primera CE y el reconocimiento que a través de ella se hacía de los derechos históricos de los territorios forales, entre los que se incluye el referido a la actividad administrativa de policía en materia de carreteras”.*

No obstante, la articulación jurídica de esa asunción competencial se plasmó de forma distinta para la Comunidad Autónoma del País Vasco y para la Comunidad Foral de Navarra. *“Así, en el caso del País Vasco, se dictó el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos. La justificación de este traspaso competencial se encuentra en su preámbulo, donde leemos lo siguiente: «Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo diecisiete del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, Ley Orgánica tres/mil novecientos setenta y nueve, de dieciocho de diciembre,*

cuyo desarrollo se inició a través del Real Decreto dos mil novecientos tres/mil novecientos ochenta y dos, de veintidós de diciembre, y del reconocimiento expreso del Estado a unos antecedentes históricos debidamente actualizados, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones que en el acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco se citan, de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos”.

“No hemos de olvidar, a este respecto, que realmente el Estatuto de Autonomía del País Vasco no contiene ninguna referencia explícita a la materia de tráfico; aunque se ha inferido por vía hermenéutica a partir del artículo 17, anotado en el preámbulo que se acaba de transcribir.

Dicho precepto establece en su apartado 1º que:

«1. Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, ***quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado.***»

Obsérvese que el Estatuto no define las competencias de la Policía Autónoma Vasca sino las que se reserva el Estado, entre las que no aparece el tráfico. En consecuencia, para el traspaso de los servicios correspondientes ejercidos por la Guardia Civil, bastó con un acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias aprobado por Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre.

La sentencia no ha tenido en cuenta una sentencia que no puede eludirse al resolver la cuestión que nos ocupa que se refiere a la materia de transportes, en la que Navarra y Alava mantenían competencias de ejecución conforme a los convenios de 1950, que debían ser objeto de actualización, al mismo tiempo que los territorios forales de Guipúzcoa y Vizcaya quedaran equiparados con el de Alava. A tal fin en la Ley Orgánica 5/1988, de 30 de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, se introdujo la siguiente disposición adicional:

1. Previo acuerdo con la Comunidad Foral de Navarra y con la Diputación Foral de Alava se adaptarán las facultades y competencias que, en virtud de los Convenios actualmente existentes, ejercen las

mismas en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial, al marco de ordenación sustantiva y competencial establecido en la presente Ley.

2. El régimen de delegación de funciones previsto en esta Ley únicamente será aplicable a la Comunidad Foral de Navarra y a la Diputación Foral de Alava en la medida en que implique una ampliación de las competencias que las mismas ostentan.

3. A fin de equiparar lo establecido en los apartados anteriores respecto a la Diputación Foral de Alava, para las Diputaciones Forales de Vizcaya y Guipúzcoa, se establecerán los oportunos acuerdos con las mismas en el marco de lo establecido en la presente Ley.

Este proceder en una materia en la que la investigación histórica demostraba que la Diputación de Navarra ejercía la facultad normativa y de ejecución en virtud de su régimen foral y lo mismo ocurría en Alava, aunque disfrutara de un régimen foral residual, la actualización o adaptación de tales facultades no previstas ni en el Amejoramiento ni en el Estatuto vasco, requería de un acuerdo que estuviera bajo la cobertura del artículo 150, 2 de la Constitución.

Al analizar la diferencia del régimen foral navarro respecto a Cataluña y al propio País Vasco, la sentencia afirma que “en el caso de Navarra no ha habido un Real Decreto de traspaso como en el País Vasco, *pero ello no debe conducir a concluir que la situación de Navarra es por tal razón de peor condición a la hora de valorar su competencia en la materia de tráfico y carreteras, pues si así ha sido, se debe a que en el caso de Navarra no había la misma necesidad de un proceso de transferencia de competencias y traspaso de servicios para poner en marcha esa competencia en el ámbito autonómico*, habida cuenta de que -como luego diremos- la competencia de ejecución de la legislación del Estado en la materia que nos ocupa ya venía siendo ejercitada de forma ininterrumpida por la Diputación Foral de Navarra. *En este contexto se explica la previsión del artículo 49.3 LORAFNA, a cuyo tenor en «todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta»*; precepto este que a su vez ha de ponerse en relación con el artículo 51, cuyo apartado 1º dispone que «corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta».

c.2) Fundamento jurídico quinto.

Sentado, pues, que tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como la Comunidad Foral de Navarra han asumido competencias en materia de tráfico y seguridad vial pese a la inicial atribución de competencia exclusiva al Estado ex art. 149.1.21 CE, y así ha sido no por

razón de una Ley Orgánica de transferencia o delegación (como ha ocurrido en Cataluña) sino por aplicación de la cláusula de la disposición adicional primera de la Constitución [*lo que no es exactamente así, porque no se puede afirmar que la Comunidad Foral de Navarra haya “asumido” ninguna competencia en materia de tráfico sino que continuó ejerciendo la que ya tenía*], viene al caso recordar la doctrina constitucional ya consolidada sobre esta adicional plasmada en las SSTC 159/1993, de 6 de mayo y 110/54 y 4 de junio. Así cabe considerar que:

1º) *Lo que la Constitución garantiza es la propia existencia de un régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado. De la disposición adicional primera de la CE se deriva que el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica. La idea de derechos históricos no puede considerarse, pues, como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias.*

2º) *Es al proceso de actualización previsto en la propia disposición adicional primera CE al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los citados territorios, garantizado por la Constitución. La disposición adicional primera de la Constitución permite que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido, pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria*. [Nuevo error. La disposición adicional primera lo que hace en relación con Navarra es amparar y respetar su régimen foral, de modo que seguía ejerciendo las competencias propias de dicho régimen conforme a la Ley Paccionada y su desarrollo. Navarra no estuvo en el limbo entre 1978 y 1982. Otra cosa es que la Constitución también amparaba la actualización mediante pacto con el Estado de competencias históricas, siempre con el límite de la unidad constitucional concepto en cierto modo indeterminado que podía considerarse plasmado en el artículo 150,2 de la Constitución al permitir la transferencia o delegación de competencias que “por su naturaleza” fueran susceptibles de transferencia o delegación.]

3º) *Es verdad que la delimitación de las competencias de los territorios históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Pero si esa investigación podría contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia, no resulta en modo alguno admisible que pueda sustituir o desplazar a los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica, independientemente de las normas que lo actualicen.*

4º) *En definitiva, la asunción mediante la norma estatutaria de una determinada competencia puede suponer el reconocimiento y la actualización de derechos históricos, lo que hace referencia a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado, pero sin que dichos derechos puedan considerarse, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias. Así, una vez asumidas las competencias, el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos, de manera que es esta norma, como integrante del bloque de la constitucionalidad, la que, junto a las demás previstas en la Constitución, delimita el ámbito competencial de la Comunidad Foral.*

5º) **Por consiguiente, el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar sólo como consecuencia de la asunción estatutaria (en el caso de Navarra mediante la LORAFNA).**

c.3) Fundamento jurídico sexto

“Sobre la base de la doctrina constitucional que se acaba de exponer, a la hora de indagar el contenido y alcance de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en la materia que nos ocupa, tráfico y circulación vial, *el dato determinante será su concreta recepción y actualización en la LORAFNA, concretamente en el repetido artículo 49.3 en relación con el 51.*

“Como ya hemos expuesto, el artículo 49.3 no recoge y atribuye a la Comunidad Foral, sin más, cualesquiera competencias, atribuciones o funciones que esta pudiera haber ostentado en materia de tráfico a lo largo del devenir de la historia, sino que dice que en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra **«conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta»**. Esta última expresión, *«que actualmente ostenta»*, y en especial la palabra *«actualmente»*, evidencian que a la hora de discernir las competencias en materia de tráfico que la Comunidad Foral ha asumido a través del Estatuto [sic], **hay que acudir al statu quo existente al tiempo de la aprobación de la LORAFNA**, que es que el artículo 49.3 adopta como canon de determinación de la competencia autonómica.

“En este sentido, bien sabido es que el Reino de Navarra mantuvo sus propias instituciones y fueros aun después de la conquista militar de 1512. Así, en las leyes 33, título 8º, libro I, y 59, título 2º, libro 1º, de la Novísima Recopilación de las leyes del Reino de Navarra, se decía que *«la incorporación del Reino de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión EQUÉ PRINCIPAL, reteniendo cada uno su naturaleza antigua así en*

leyes como en jurisdicción y gobierno», y «verificada la Unión, Navarra quedó y permaneció Reino de por sí, rigiéndose por sus fueros, leyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquezas y libertades»; estando obligados los monarcas castellanos, a su advenimiento al trono, a jurar la observancia de los fueros, leyes, usos, costumbres y privilegios de Navarra .

...
“Pues bien, entre las atribuciones propias de la Diputación del Reino, mantenidas a lo largo del siglo XIX, se encontraba la construcción y reparación de las carreteras, su cuidado e inspección. Así se establecía en la Ley 39 de las Cortes de 1828 y 29; y en el mismo sentido, después de la Ley Paccionada de 1841, se aprobó la Ordenanza de 1843 para la conservación y policía de las carreteras generales luego sustituida por la posterior Ordenanza de 25 de enero de 1884 para la conservación y policía de las carreteras de Navarra. Es significativo también el reglamento de 30 de enero de 1851, que regulaba la construcción y conservación de caminos vecinales.

La irrupción del vehículo automóvil, fue inicialmente regulada por normas estatales, que la Diputación Navarra acordó (en fecha 10 de diciembre de 1901) que rigieran asimismo en la provincia, por entender la Diputación que la regulación de la circulación de esos nuevos vehículos por las carreteras de Navarra seguía correspondiéndole a ella.

Con posterioridad, un Acuerdo de la Diputación de 23 de julio de 1912 contestaba al Gobernador Civil, en relación con una Real Orden del Ministerio de la Gobernación sobre la necesidad de que las Diputaciones se ajustaran a las prescripciones vigentes en materia de directores facultativos de obras de carreteras, que «la Diputación entiende que no le afecta la R.O, citada por su especial régimen económico administrativo»; pero poco después, por Real Orden de 30 de diciembre de 1912, el Gobierno central insistió en reclamar su competencia declarando aplicables en Navarra las leyes generales de obras públicas y carreteras. La Diputación, por su parte, continuó ejercitando la competencia que consideraba suya, y con fecha 16 de febrero de 1921 aprobó una nueva «Ordenanza de policía y conservación de las carreteras de Navarra».

A partir de entonces acaecieron las vicisitudes de las que da cumplida cuenta la sentencia de instancia, en su fundamento de Derecho quinto, que evidencian que la Diputación Foral persistió en ejercitar la competencia atinente a la actividad administrativa de policía de carreteras, que reivindicaba como suya conforme a su tradición histórico-normativa, frente a la reclamación del Estado.

El último hito preconstitucional de esa evolución fue la Orden de 20 de diciembre de 1962, que es el antecedente inmediato de la LORAFNA. Esta Orden de 20 de diciembre de 1962 pretendía distinguir entre las infracciones

del orden público y vigilancia y ordenación del tráfico, que se situaban bajo la competencia del Gobierno Civil, y las de transporte y policía de conservación de las carreteras, que seguían siendo de competencia de la Diputación. Sin embargo, la aplicación práctica de la Orden se apartó pronto de lo que parecía resultar de su literalidad. Así, en la realidad de las cosas la actuación administrativa de policía de carreteras se configuró y desarrolló más bien conforme a un modelo de colaboración entre las fuerzas policiales estatales y navarras, correlativa a un marco de competencias concurrentes sobre el mismo objeto; de manera que la policía foral no quedó al margen de esa policía del orden público, vigilancia y ordenación del tráfico.

“Que esto fue así se evidencia en el Acuerdo de la Diputación Foral de 4 de diciembre de 1964, sobre reorganización y funciones de la policía foral, que en dicho Acuerdo quedaba situada bajo la dependencia directa del vicepresidente de la Diputación, atribuyéndosele la misión de «a) Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil, y en cumplimiento de las disposiciones vigentes. b) Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación, especialmente: Policía de carreteras...» (apartado 4º); siendo de resaltar que en este Acuerdo no se habla de subordinación de la policía foral a la Guardia Civil, ni de ejercicio de facultades delegadas por esta, sino de «colaboración» con ella en las materias de ordenación del tráfico y policía de carreteras.

“Llegamos así a la LORAFNA, que en el artículo 39,1, apartados a) y b) establece que «Conforme a lo establecido en el artículo segundo de la presente Ley Orgánica, corresponden a Navarra: a) Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno y disposiciones complementarias. b) Todas aquellas facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente Ley Orgánica».

*“Y de forma congruente, en el art. 49.3 apunta que en todo lo relativo al tráfico y circulación Navarra «conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta», y en el 51 precisa que la Policía Foral «continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta». Extremos estos que responden a la constatación de que realmente *la función administrativa ejecutiva de policía de tráfico nunca dejó de estar en manos de la Administración navarra*, pues la policía foral no quedó desplazada y continuó llevando a cabo su labor en concurrencia y coordinación con la Guardia Civil.*

Así las cosas, la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra ha atribuido a la Policía Foral, con expreso amparo en los derechos

históricos de la Comunidad Foral, un amplio margen de intervención en cuanto concierne a la policía de carreteras. (...)

“Conviene resaltar que su *exposición de motivos* indica lo siguiente:
«En virtud de su disposición adicional primera, la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Uno de esos derechos históricos es, indudablemente, la función policial. ...no puede olvidarse el trascendental valor interpretativo de los derechos históricos de Navarra que contiene la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, plenamente aplicable a la competencia sobre la Policía Foral de Navarra: el hecho cierto de que Navarra haya venido ejerciendo competencias, en razón de sus derechos históricos, en determinadas materias, permite incluir dentro de ese ámbito competencial lo que en cada momento histórico haya de considerarse como régimen de la Policía Foral, lo que comprende, también, aquellos aspectos que se consideren incluidos en él, aunque su regulación no se haya realizado con anterioridad».

La STC invocada no tiene el alcance que le atribuye la sentencia del TS. Lo que dice el TC es que en materia de la función pública el Amejoramiento supone el reconocimiento de un derecho histórico. Ahora bien, la competencia que en esta materia se reconoce en virtud del régimen foral en el artículo 49,1 b) del Amejoramiento, con el mismo tratamiento que el tráfico en el mismo artículo, incluye <<las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA *teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos».*

«En definitiva, -continúa la sentencia de la Sala- la amplitud competencial de Navarra, derivada de su régimen foral amparado y respetado por la Constitución, permite a la Comunidad Foral actualizar su Policía Foral con una perspectiva moderna e integral de sus funciones y coordinar las policías locales de Navarra, coordinación que, ocioso es decirlo, no se limita sólo a la gestión administrativa, sino que comprende igualmente la actividad normativa.»

...
En el ámbito sectorial, en el presente momento en la legislación estatal la peculiaridad del régimen navarro se contempla en la disposición adicional tercera de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que dispone: <<La planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de las carreteras que sean competencia de los órganos de gobierno de los territorios forales con

derechos históricos se efectuará conforme al régimen jurídico en vigor>>
(...)

“En este sentido, separar en el ámbito ejecutivo el tráfico propiamente dicho, por un lado, y su control, vigilancia y disciplina policial, por otro, supone una labor de deslinde que en la práctica es muy difícil porque ambos se entremezclan en su planteamiento y desarrollo”. (...)

La experiencia demuestra que el deslinde de la función de control, vigilancia y disciplina policial, se ha realizado con normalidad, habida cuenta del espíritu de cooperación que hasta ahora ha presidido la actuación de tales Cuerpos.

“Si la reintegración y amejoramiento del Fuero que ha hecho esta Ley Orgánica contempla que en la materia que analizamos se conservarán las facultades y competencias «que actualmente se ostentan», esta cláusula ha de valorarse no desde el prisma formalista de la última legalidad estatal preconstitucional adoptada, en contra de la tradición histórica y la filosofía del régimen foral, sino como referida a las funciones reales que la Diputación Foral seguía asumiendo y correspondían conforme a su ininterrumpida tradición.

“Por otra parte, es cierto que la LORAFNA, en los artículos que aquí más importan, (arts. 49.3 y 51.1) dice ad litteram que se mantendrán las facultades, competencias y funciones «que actualmente se ostentan»; pero esta cláusula no puede valorarse de forma reduccionista en atención a la estricta literalidad de las normas estatales preconstitucionales inmediatamente anteriores a la aprobación de la LORAFNA, sino en atención a la realidad de las facultades, competencias y funciones que las instituciones navarras y quienes las servían habían ostentado históricamente y seguían asumiendo y defendiendo al tiempo de la aprobación de la norma estatutaria, que ya ha quedado dicho que, en cuanto ahora interesa, se extendían a la ordenación del tráfico y la policía de carreteras (recuérdese el Acuerdo de la Diputación Foral de 4 de diciembre de 1964 antes reseñado).”

Sorprendentemente, la sentencia no hace ninguna referencia al Convenio de 1961, que regía y rige todavía el actual estatus de ejecución coordinada de la Policía Foral con la Guardia Civil en el control del tráfico en las carreteras. Una situación aceptada por la Diputación Foral, como lo demuestra el acuerdo –citado por la sentencia de 4 de diciembre de 1964–, que al dar una nueva denominación a la antigua Policía de carreteras o motoristas de la Diputación, atribuye entre otras funciones la *“la Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil, y en cumplimiento de las disposiciones vigentes”*.

Por otra parte, los Reglamentos de 2014 y 2015 están vinculados al uso de las carreteras y contienen restricciones a la circulación en ciertas

circunstancias, como, por ejemplo, la celebración de eventos deportivos y, sobre todo la de transportes de mercancías, funciones que siempre ha ejercido la Diputación Foral o Gobierno de Navarra y que además fueron actualizadas en el artículo 49. 1, f) y 2 del Amejoramiento.

IV. Consideraciones jurídicas.

Primera. – El Amejoramiento del Fuero, en su artículo 49,3, establece que en lo relativo al tráfico y circulación la Comisión conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta. No requiere ninguna investigación histórica saber que las competencias de Navarra estaban definidas en el Convenio con el Estado desde el 22 de diciembre de 1978 y desarrolladas en el Acuerdo de 1963 donde es la propia Diputación Foral la que encomienda a la Policía Foral la función del tráfico en coordinación con la Guardia Civil.

Segunda. – Es indiscutible que el Convenio de 1963 fue la salida pactada a un contrafuero que vulneraba la Ley Paccionada de 1841, que atribuyó a la Diputación las facultades que ejercía la Diputación del Reino desde el siglo XVIII en materia de caminos y carreteras, que incluía “la inspección y cuidado de todos los caminos de travesía del Reino con toda amplitud e independientemente del Patrimonial del rey y de toda otra Autoridad”. Cuando los caminos se convirtieron en carreteras por donde ya no transitaban diligencias y carretas sino vehículos motorizados se vio la necesidad de crear una policía dedicada al control de las normas sobre tráfico. Y así surgió el Cuerpo de Policías o motoristas de carreteras.

A mediados del siglo XX, el Estado, a la vista del progresivo e imparable crecimiento de la circulación del tráfico por carretera de vehículos de motor (automóviles y camiones), sintió la necesidad de crear en el seno de la Guardia Civil un cuerpo especializado al que se denominó Agrupación Especial de Tráfico con competencia en todo el territorio nacional. En Navarra el Estado pretendió en un primer momento que el Cuerpo de Motoristas de la Diputación estuviera bajo el mando de la Guardia Civil. El contrafuero se resolvió mediante un Convenio que venía a modificar la Ley Paccionada. Puede objetarse que una ley solo cabe modificarla por otra ley. Pero desde su promulgación, en múltiples ocasiones, lo que primaba era el acuerdo con el Estado, sin cuestionar el instrumento utilizado para la incorporación al ordenamiento jurídico. Del acuerdo alcanzado.

De modo que el artículo 49,3 no fue caballo de batalla en el Amejoramiento y no se cuestionó el mantenimiento del *statu quo*, a pesar de que la exclusividad de la competencia en esta materia establecida en el artículo 49,2 fue limitada en la materia de tráfico y circulación al concretar

que “*se conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta*”. El Amejoramiento reconoció de esta forma que el tráfico era una competencia compartida. Pero abrió la puerta para la consecución de la exclusividad de la competencia en materia de tráfico como veremos a continuación.

Tercera. – El artículo 51 del Amejoramiento se refiere expresamente a la Policía Foral. Reproducimos su contenido:

1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.

2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.

A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

En el primer número de este artículo se vuelve a utilizar la misma expresión del artículo 49,2 al decir en que la Policía foral continuará ejerciendo las mismas funciones “*que actualmente ostenta*”. Funciones que no solo se refieren al tráfico sino a otras materias, como se desprende del acuerdo de la Diputación Foral de reorganización de la Policía Foral adoptado en 1964 al que hicimos referencia.

Pero lo más relevante está en el número dos de este precepto que confiere a Navarra la posibilidad de ampliar los fines y servicios de la Policía Foral en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica, que no es otra que la relativa a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de 1986. No se trata en este artículo de reintegrar ninguna competencia perdida, puesto que en el Antiguo Régimen del Reino de Navarra era el virrey el responsable de la seguridad y después de la Ley Paccionada dicha función correspondía al jefe político o gobernador civil, sino de la posibilidad de ejercer competencias del Estado en materia de seguridad.

Dicha Ley Orgánica se promulgó en 1986. Se trata de la **Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**. En su disposición final tercera se establece lo siguiente:

“Disposición final tercera

1. La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio.

2. No obstante, lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra.

3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.”

En el marco de lo dispuesto en el artículo anterior, el Parlamento navarro aprobó la **Ley Foral 8/2017, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.**

Artículo 7. Naturaleza.

...

2. La Policía Foral de Navarra es una policía integral y de referencia que ejerce sus funciones en todo el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a las Policías Locales y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Artículo 16. Funciones.

La Policía Foral de Navarra ejercerá las siguientes funciones:

...

f) La ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a los convenios de delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento, salvo que correspondan legalmente a las Policías Locales.

Pues bien, obsérvese que la Ley foral determina que la ordenación del tráfico es una de las funciones a desarrollar por la Policía Foral, pero sigue sin alterar el “statu quo” en materia de tráfico, al referirse a los convenios de

delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado, es decir, al convenio de 1963, aunque a continuación se refiere a los que puedan estar vigentes “en cada momento”. Esto significa que puede pactarse con el Estado la revocación del convenio de 1963 y su sustitución por otro en el que se establezca que la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil cesa en sus funciones de control de tráfico en las carreteras de Navarra.

Cuarta. – La tesis de que no hace falta una nueva Ley Orgánica para la transferencia de las competencias de tráfico se fundamenta en que el Amejoramiento permite la ampliación de las competencias en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica. Dicha ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se promulgó en 1986. En ella se establece, de acuerdo con la Constitución, que la Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado, pero en ella se incluye una disposición adicional sobre Navarra que permitió a Navarra dictar (21 años después) en 2007 una Ley de Policías en la que se incluye como una de las funciones de la Policía Foral la ordenación del tráfico conforme a los convenios de delimitación en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento. En consecuencia, un acuerdo de la Junta de Transferencias basta para acordar la transferencia de las funciones en materia de tráfico de forma que la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil debe abstenerse de actuar en Navarra.

Quinta. - Pero la conclusión anterior tropieza con varios obstáculos legales. La presencia de la Guardia civil está legitimada por el propio Amejoramiento del Fuero, cuando dice que en materia de tráfico se aplicarán los convenios vigentes en el momento de su aprobación, que no es otro que el de 1963. La Ley Orgánica de Seguridad permite a Navarra convertir al Cuerpo de la Policía Foral en una policía integral que puede asumir por tanto funciones en materia de seguridad. Pero en dicha Ley Orgánica no hay ninguna referencia al tráfico. Asimismo, el Amejoramiento prevé en su disposición transitoria cuarta el procedimiento a seguir para la transferencia de los medios personales y materiales para el pleno y efectivo de las facultades y competencias que aquel le reconoce a Navarra. El Real Decreto 356/1984, de 19 de diciembre, desarrolló lo dispuesto en el Amejoramiento y reguló el procedimiento a seguir para la transferencia a Navarra de los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las facultades y competencias previstas en aquél. Pero el Amejoramiento en Navarra no prevé ninguna transferencia en materia de tráfico pues se remite a las competencias ejercidas en el momento de su promulgación, es decir, el convenio de 1963.

La transferencia de la plena exclusividad de la competencia en materia de tráfico es una modificación del Amejoramiento. Es cierto que Navarra tiene derecho a ampliar sus competencias. Pero si no hay un convenio entre

Navarra y el Estado que modifique el número 3 del artículo 49 del Amejoramiento no puede acordarse la privación a la Guardia Civil de las funciones que ahora realiza en materia de tráfico. Y eso solo puede hacerse mediante una Ley Orgánica.

El otro camino sería que el convenio alcanzado con Navarra se incorpore al ordenamiento jurídico invocando lo dispuesto en el artículo 150,2 de la Constitución que permite al Estado, mediante Ley orgánica, la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

Sexta. – La conclusión expuesta en el apartado anterior está respaldada por las sentencias del Tribunal Constitucional. No estamos en una situación similar a la del País Vasco. La invocación de los derechos históricos no es un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias. Si se pudo transferir a la competencia de tráfico fue porque el Estatuto vasco, tras declarar que la Policía Autónoma Vasca sería una policía integral, se especificaron las competencias que se reservaba el Estado, entre las que no se encontraba la atribución del Tráfico a la Guardia Civil. De ahí que no fuera necesario más que reunir a la Junta de Transferencias para concretar la transmisión de los servicios, y de los medios personales y materiales necesarios. (STC 10/1985, de 1 de enero). La transmisión de funciones se hizo en virtud de una Ley Orgánica, pues el Estatuto lo es, la que permitía al País Vasco ejercer las competencias de tráfico.

En Cataluña el Estatuto de 1979 nada decía sobre el tráfico. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es de 1986. En su disposición final segunda se incluye una referencia a Cataluña para la aplicación directa a los Mossos de España de diversas facultades ejercidas por los Cuerpos de Seguridad en el Principado, pero tampoco había ninguna referencia al tráfico. Será en 1997, nada menos que 18 años después de la aprobación del Estatuto, cuando se transmitieron las competencias en materia de tráfico invocando el artículo 150,2 de la Constitución que permite delegar y transmitir a las Comunidades facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que, por su naturaleza, sea susceptible de delegación o transferencia. Una vez establecido el marco legal, mediante la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, el Gobierno de la Nación aprobó por Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo, el acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta de transferencias prevista en el Estatuto para el traspaso de servicios y funciones de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

Séptima. – Se aduce también en defensa de la postura de quienes consideran que no hace falta una norma de rango legal para proceder a la

exclusión de la Guardia Civil de las tareas de tráfico que hasta ahora, y para la mayor seguridad de la sociedad navarra, se ha compartido con la Policía Foral, los fundamentos jurídicos de las **Sentencias 219/2018, de 13 de febrero y 379/2018, de 7 de marzo, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, que reconocen el derecho de Navarra a regular el tráfico y circulación por las carreteras navarras de las competiciones deportistas a realizar los años 2015 y 2015 así como el transporte de mercancías dentro del territorio navarro.

En dichas sentencias, idénticas en sus fundamentos jurídicos, se parte de la doctrina del Tribunal Constitucional, a la que ya hemos hecho referencia, que determina que “el hecho de que la competencia asumida estatutariamente (sic) tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar sólo como consecuencia de la asunción estatutaria (en el caso de Navarra mediante la LORAFNA)”.

Después de un exhaustivo trabajo de investigación histórica sobre la competencia de Navarra en materia de carreteras, que se remonta al siglo XVIII, que llevaba aparejada la regulación del tráfico y circulación por dichas vías de comunicación, afirma que en el ámbito sectorial “en el presente momento en la legislación estatal la peculiaridad del régimen navarro se contempla en la disposición adicional tercera de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que dispone: *"La planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de las carreteras que sean competencia de los órganos de gobierno de los territorios forales con derechos históricos se efectuará conforme al régimen jurídico en vigor"*. Y esto le lleva a la consideración de que *"separar en el ámbito ejecutivo el tráfico propiamente dicho, por un lado, y su control, vigilancia y disciplina policial, por otro, supone una labor de deslinde que en la práctica es muy difícil porque ambos se entremezclan en su planteamiento y desarrollo"*. Afirmación que la realidad contradice pues no se ha producido ningún problema de coordinación a la hora de prestar el servicio.

Afirma la Sala que *"si la reintegración y mejoramiento del Fuero que ha hecho esta Ley Orgánica contempla que en la materia que analizamos se conservarán las facultades y competencias «que actualmente se ostentan», esta cláusula ha de valorarse no desde el prisma formalista de la última legalidad estatal preconstitucional adoptada, en contra de la tradición histórica y la filosofía del régimen foral, sino como referida a las funciones reales que la Diputación Foral seguía asumiendo y correspondían conforme a su ininterrumpida tradición. Por otra parte, es cierto que la LORAFNA, en los artículos que aquí más importan, (arts. 49.3 y 51.1) dice ad litteram que se mantendrán las facultades, competencias y funciones «que actualmente se ostentan»; pero esta cláusula no puede valorarse de*

forma reduccionista en atención a la estricta literalidad de las normas estatales preconstitucionales inmediatamente anteriores a la aprobación de la LORAFNA, sino en atención a la realidad de las facultades, competencias y funciones que las instituciones navarras y quienes las servían habían ostentado históricamente y seguían asumiendo y defendiendo al tiempo de la aprobación de la norma estatutaria, que ya ha quedado dicho que, en cuanto ahora interesa, se extendían a la ordenación del tráfico y la policía de carreteras.”

Toda esta argumentación se utiliza para rechazar el recurso de la abogacía del Estado que negaba a Navarra, como ya hemos dicho, la facultad de regular el tráfico y circulación por las carreteras navarras en diversas circunstancias, que no afectaban al estatus jurídico de la ejecución compartida de la vigilancia del tráfico en las carreteras.

La doctrina del Tribunal Constitucional que invoca la Sala no tiene el alcance que le atribuye en las sentencias de 2018. Lo que dice el TC es que en materia de la función pública el Amejoramiento supone el reconocimiento de un derecho histórico. Ahora bien, dicha competencia es una de las que el Amejoramiento confiere a Navarra en virtud de su régimen foral en el artículo 49,1, b. En él se ratifican *“las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA, teniendo como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos»*. Obsérvese que el artículo 49, 1, b. El artículo 49, 3 reitera la misma idea. En todo lo relativo al tráfico y a la circulación, *“Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta”*, a pesar de que se trata de una competencia exclusiva del Estado.

La disposición final tercera de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad no hace referencia alguna al tráfico en Navarra, lo que supone que

Y aunque la Ley de Policías de Navarra de 2017, promulgada 35 años después del Amejoramiento, haya supuesto una actualización de las facultades de dicho Cuerpo conforme a lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de 1986, en materia de tráfico volvió a ratificarse el Amejoramiento al establecer que *“la ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a los convenios de delimitación de competencias en materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento”*, sólo mediante la modificación del convenio de 1963 puede procederse a la asunción de las funciones que en Navarra ejerce la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

Octava. – Es bien sabido que la modificación de una norma pactada con el Estado, como es el Convenio de 1963, requiere un acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral o Gobierno de Navarra. Una vez alcanzado se resuelve cómo ha de incorporarse al ordenamiento jurídico. Lo que es indiscutible es que un simple acuerdo en la Junta de Transferencias, que se pone en vigor mediante un Real Decreto del Gobierno, no es el instrumento legal adecuado.

De modo que sólo mediante la modificación del Amejoramiento del Fuero es posible ejercer en exclusividad las competencias de ejecución en materia de tráfico que actualmente comparte la Policía Foral con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. Eso supone que el convenio alcanzado haya de someterse a la aprobación del Parlamento de Navarra por mayoría absoluta y seguidamente ha de someterse al refrendo del Congreso y el Senado, mediante el procedimiento de lectura única y con exigencia de un quórum de mayoría absoluta. Todo ello, además, no es un puro formalismo jurídico, sino una consecuencia del derecho de participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan, a través de sus representantes democráticamente elegidos.

Novena. - Es inaceptable que, con desconocimiento del principio esencial del régimen foral que requiere que para cualquier modificación del Amejoramiento del Fuero o del régimen foral que tiene su fundamento en la Ley Paccionada de 1841, el Gobierno pueda pactar fuera del procedimiento establecido con ninguna fuerza política de la Comunidad Foral o de cualquier otra Comunidad la fecha de entrada en vigor de una reforma que debe contar con la aprobación del Parlamento de Navarra y el refrendo de las Cortes Generales. Y en el curso de esos debates podrían buscarse fórmulas que, sin merma de la exclusividad de la competencia de Navarra en materia de tráfico, se buscaran fórmulas de cooperación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad que es un derecho fundamental reconocido en el artículo 17 de la Constitución.

Tal es mi dictamen que someto gustoso a cualquier otro mejor fundado en Derecho, en Pamplona a 29 de diciembre de 2022.



Jaime Ignacio del Burgo