

ANEXO UNICO.

Dictamen Jaime Ignacio del Burgo Presencia en Navarra de la Guardia Civil

Legislación, doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la competencia en materia de tráfico de vehículos en la Comunidad Foral de Navarra

I.- Competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento de la Comunidad Foral de Navarra).

Han de tenerse en cuenta los siguientes preceptos:

Constitución española

Disposición adicional primera

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

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.

Artículo 149, 1, 21ª

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

21ª ...tráfico y circulación de vehículos a motor; ...

Artículo 150,2

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las normas de control que se reserve el Estado.

Comunidad Foral de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra)

*Artículo 2 1. 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 veinticinco de octubre de mil ochocientos treinta y nueve, a la **Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno** 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. 2. Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional.

Artículo 39

1. 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.

c) Todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las Provincias.

2. Corresponderán, asimismo a Navarra todas aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior que, a iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 49 1. En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

f) Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, así como por vía fluvial o por cable.

g) Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes. h) Vías pecuarias.

2. Corresponde, asimismo, a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en territorio foral, sin perjuicio de la ejecución directa que el Estado pueda reservarse.

3. En todo caso, en las materias a las que se refieren los apartados anteriores, así como en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta.

Artículo 51

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.

Disposición transitoria cuarta

La transferencia a Navarra de los servicios relativos a las facultades y competencias que, conforme a la presente Ley Orgánica le corresponden, se ajustará a las siguientes bases:

Uno. Previo acuerdo con la Diputación Foral, las transferencias se llevarán a cabo por el Gobierno de la Nación y se promulgarán mediante Real Decreto, que se publicará simultáneamente en los «Boletines Oficiales del Estado y de Navarra».

Dos. En virtud de dichos Acuerdos, se transferirán a Navarra los medios personales y materiales necesarios para el pleno y efectivo ejercicio de las facultades y competencias a que se refieran.

Tres. A los funcionarios de la Administración del Estado o de otras Administraciones Públicas, que estando adscritos a los servicios que sean objeto de transferencia, pasen a depender de la Comunidad Foral, les serán respetados los derechos que les correspondan en el momento de la transferencia, incluso el de participar en los concursos de traslados que convoque la Administración respectiva en igualdad de condiciones con los restantes miembros del Cuerpo o Escala a que pertenezcan.

....

Seis. Mientras no se produzcan las transferencias a las que se refiere la presente Disposición transitoria, la Administración del Estado continuará prestando los Servicios públicos relativos a las mismas, sin que ello implique renuncia por parte de Navarra a la titularidad de las correspondientes facultades y competencias.

Siete. Se autoriza al Gobierno para transferir a Navarra, en su caso, los montes de titularidad del Estado cuya administración y gestión corresponde actualmente ejercer la Diputación Foral en la forma y condiciones que se fijen en el correspondiente Convenio.

Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra

Artículo 31.

Limitaciones a la circulación.

1. El Departamento competente en materia de carreteras, en el ámbito de sus competencias, podrá imponer motivadamente limitaciones temporales o permanentes a la circulación en ciertos tramos de la Red de Carreteras de Navarra, así como para determinados tipos de vehículos, por

razones de conservación de la Red, durante la ejecución de obras de reforma o cuando situaciones extraordinarias, exigencias técnicas o la seguridad vial lo requieran. Dichas limitaciones serán comunicadas al Departamento competente en materia de ordenación del tráfico, así como a las autoridades competentes en los territorios limítrofes.

2. Los supuestos de transportes especiales para circular por determinados tramos de carretera deberán ser objeto de autorización complementaria, conforme a la normativa sectorial aplicable, otorgada por el Departamento competente en materia de ordenación del tráfico, previo informe vinculante del Departamento competente en materia de carreteras. El solicitante deberá presentar un estudio detallado en el que se justifique que el uso especial de la carretera no producirá daños a ésta ni a la seguridad de las personas, que la seguridad de la circulación quede garantizada y que se tomarán las medidas necesarias para reducir al máximo las afecciones al resto de usuarios de la carretera. En la autorización se establecerán los requisitos correspondientes, incluida la posible necesidad de constituir una garantía para responder de los daños y perjuicios que puedan ocasionar al dominio público viario.

3. El Departamento competente en materia de carreteras podrá establecer, con carácter general, las vías en que, en determinadas circunstancias, la tramitación de la autorización complementaria de circulación no precise de previo informe o distintos supuestos de transporte en que por sus características se aplique igual excepción.

4. Compete, igualmente, a aquél fijar las condiciones técnicas a observar en las autorizaciones de cruzamiento, accesos e instalaciones que puedan otorgarse y la señalización a implantar para ordenar la circulación, si fuere necesario.

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 9. 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.

Estatuto vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre)

Artículo 17

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.

Por **Real Decreto de 3258/1982, 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, se aprobó el acuerdo de 14 de octubre de 192 alcanzado por la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto para concretar los servicios y medios personales que debían ser objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco. En el apartado A) del acuerdo se dice literalmente:

“Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, Ley Orgánica 3/1879, de 18 de diciembre, cuyo desarrollo se inició a través del Real Decreto 2903, de 22 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 este acuerdo se citan, de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación”.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

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.

Artículo treinta y ocho.

Las Comunidades Autónomas, a que se refiere el número 1 del artículo anterior, podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes funciones:

1. Con carácter de propias:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

2. En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.

c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.

3. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

Artículo treinta y nueve.

Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles

para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

II.- Doctrina del Tribunal Constitucional

1. La singularidad de Navarra en el Estado de las autonomías.

a) Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1984, de 2 de febrero. en el conflicto positivo de competencia núm. 241/1982, planteado por el Gobierno vasco, en relación con el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública por un importe de 5.250 millones de pesetas.

El Tribunal declara que la autorización para la emisión de deuda por parte de la Comunidad Autónoma Vasca es competencia del Estado.

Fundamento jurídico 4

“Las fuentes de las que nacen las competencias de los territorios históricos, por un lado, y de las Comunidades Autónomas, por otro, son necesariamente distintas. Los territorios forales son titulares de «derechos históricos» respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto por la disposición adicional primera de la Constitución; por lo que la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales «derechos». Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía; habrá que acudir, en consecuencia, a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a otras posibles normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores, para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad”.

b) Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero. Elección de presidente del Gobierno de Navarra.

Esta fue la primera sentencia del TC en la que hubo alusión al estatus de Navarra. El Parlamento de Navarra interpuso una cuestión de inconstitucionalidad, negando al presidente del Gobierno de la Nación el derecho a presentar dicha cuestión contra la decisión del presidente del Parlamento que elevó al Rey el nombramiento como presidente del Gobierno foral, tras las elecciones de 1983 de un candidato del partido UPN, en virtud de una interpretación dudosa del artículo 29 del Amejoramiento (expresión que utilizaremos a partir de ahora para referirnos a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral), que privaba de la presidencia al candidato de partido con mayor número de escaños alegando que se había negado a someterse a un debate de investidura. La presentación del recurso del presidente del Gobierno de la Nación paralizó el nombramiento. En su sentencia el TC anuló la propuesta, pero ordenó que el candidato socialista se presentara a la investidura, dando a partir de ese momento cumplimiento al referido artículo 29 caso de no obtener la mayoría suficiente para gobernar. Pero lo dañino para Navarra fue la doctrina sentada en su fundamento tercero sobre el alcance de la disposición adicional que redujo a un procedimiento “peculiar” para el acceso de Navarra a la autonomía:

“El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar –mediante lo previsto en la Disposición adicional primera de la Constitución- y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean de aplicables esas disposiciones constitucionales, [se refería a los procedimientos de acceso a la autonomía, entre las que incluía la disposición adicional primera] o que quede al margen de ella. En efecto, la Constitución emplea el término genérica de <<Comunidades Autónomas>>, sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía o las diversas denominaciones que se hayan adoptado para referirse a las Entidades territoriales que resultan de aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones, y emplea el término de <<Estatuto de Autonomía>> para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así, en la Disposición Adicional Primera de la CE, se especifica que la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral <<se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”>>.

Estos fundamentos doctrinales del TC sobre la naturaleza jurídica de la Comunidad Foral de Navarra, introducidos por el magistrado ponente Manuel Díez de Velasco, catedrático de Derecho Internacional, eran innecesarios para resolver el fondo del recurso que no era otro que interpretar

el artículo 29 del Amejoramiento del Fuero sobre el nombramiento de presidente de la Diputación Foral o Gobierno de Navarra. La Diputación Foral, por acuerdo de 9 de febrero de 1984, elevó un escrito al Tribunal expresando su radical disconformidad con el contenido doctrinal de la sentencia por constituir una interpretación contraria a la Constitución de la Disposición Adicional primera de la Constitución, obteniendo la promesa del presidente Manuel García Pelayo de que las alegaciones de la Diputación Foral serían objeto de detallado estudio. Y así fue como quedó constancia en la Sentencia que se dictó pocos días después.

c) Sentencia de Tribunal Constitucional 28/1984, de 26 de febrero.

La Sala 1ª del Tribunal, presidida por Manuel García Pelayo, estima el recurso de amparo promovido por cinco parlamentarios forales de Navarra, contra acuerdos de la Mesa del Parlamento foral de Navarra de 5 de febrero y 14 de marzo de 1983, que decretó su cese como parlamentarios en aplicación de la legislación de régimen local que se había aplicado en las elecciones forales de 3 de abril de 1979, al dejar de pertenecer al partido en cuyas listas habían concurrido a las elecciones. El Tribunal considera que la legislación aplicable al Parlamento foral era la Ley reguladora de las elecciones a las Cortes Generales no contempla el cese por dicha causa.

En los fundamentos jurídicos se declara lo siguiente:

“A tal efecto debemos partir del real Decreto de 26 de enero de 1979, de normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones representativas de Navarra, que se dicta de conformidad con la Diputación Foral, en cuya exposición de motivos se expone que el Gobierno y la Diputación estiman que su contenido constituye <<amejoramiento>> del régimen foral de Navarra en su aspecto institucional. En su parte dispositiva se constituye el Parlamento Foral –sobre la base de los DD.LL. 1 y 2 de 1978-, que se compone de setenta miembros elegidos a través de las Merindades históricas con arreglo a criterios de representación proporcional en la forma que precisan (arts. 1 y 2), estableciendo la disposición final 1ª 1, que en todo lo no previsto en este Real Decreto sobre elecciones y miembros del Parlamento se aplicarán las normas de las elecciones locales.

“Con posterioridad, la Ley Orgánica 13/1983, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) viene a reformar y modernizar el Régimen Foral como señala su preámbulo-teniendo en cuenta lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de reintegración y amejoramiento reflejado en el Derecho interior”.

Sin embargo, el TC ha seguido manteniendo que Navarra es una Comunidad autónoma singular, a la que se denomina Comunidad Foral y que

ha accedido a la autonomía en virtud de la Disposición Adicional Primera que se suma así, respecto al País Vasco y Navarra los demás procedimientos constitucionales de creación de Comunidades Autónomas establecidos en los artículos 143, 151 y disposición transitoria segunda de la CE. Pero la doctrina constitucional sobre la singularidad de Navarra no puede obviar que su contenido es un régimen foral preconstitucional, originario e histórico para cuya actualización no se realizó mediante un Estatuto de autonomía sino en virtud de un proceso que arranca desde antes de la entrada en vigor de la Constitución y que culmina en 1982 en el nuevo pacto cuyo objeto es el “amejoramiento” de dicho régimen foral, sin otro límite que el de la unidad constitucional.

d) Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1985, de 1 de enero, sobre el conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno vasco, en relación con su Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa.

Considera el TC que para la resolución de este conflicto hay que situarse en el marco del artículo 149, 1, 29, en el que se establece la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica, en este caso, la Ley Orgánica de Seguridad. En el caso del País Vasco, el artículo 17 de su Estatuto de Autonomía determina que *“corresponde a las instituciones del País Vasco el régimen de la policía autónoma para la protección de las personas y bienes”*. Pero solo por esta específica atribución estatutario el País Vasco es titular de una policía integral y no por invocación de derechos históricos a las que alude la disposición adicional, pues esta norma constitucional no es un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, mientras no se exprese con toda claridad en la *“actualización general de dicho régimen foral que se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía”*.

Del fallo de la Sentencia se desprende que, aunque el País Vasco puede crear y dirigir Centros de Coordinación para el ejercicio de facultades como policía integral en modo alguno esto supone “la expulsión” de la Guardia Civil del territorio vasco, sin perjuicio de que se lleve a cabo su coordinación con la policía vasca no en sus Centros de Coordinación sino con la Junta de Seguridad prevista en el Estatuto, organismo de carácter mixto paritario donde está representadas la Policía Autónoma Vasca y las Fuerzas Cuerpos de Seguridad del Estado.

Configurada la Policía Autónoma Vasca como una Policía integral, el traspaso de la ejecución de la Junta de Transferencias, cuyo acuerdo se plasmó en el Real Decreto 3256/1082, de 15 de octubre.

En este caso no se trataba de la atribución de una competencia no prevista en el Estatuto ni era preciso hacer uso del artículo 150, 2 de la Constitución. El Decreto no reconocía la competencia exclusiva en materia de seguridad al País Vasco, pues estaba ya reconocida en el propio Estatuto, sino dictaba las normas de ejecución necesarias para el ejercicio por la Policía Autónoma Vasca de los servicios de tráfico, 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, Extraemos del preámbulo del Real Decreto los siguientes párrafos que a los efectos de este dictamen interesan:

“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

La Comisión Mixta, prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ha procedido a concretar los correspondientes servicios e inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma adoptando al respecto el oportuno acuerdo en su sesión del Pleno celebrada el catorce de octubre de mil novecientos ochenta y dos”.

Lo más relevante de este Real Decreto es que no se declara que la competencia exclusiva en materia de tráfico corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca, sino que ha sido el Estatuto de Guernica el que había llevado a cabo el proceso de actualización de derechos históricos ejercidos por los territorios forales en materia de tráfico y circulación de vehículos. De modo que la Ley Orgánica del Estatuto es la que confiere al País Vasco la competencia en materia de tráfico y de ahí que el siguiente paso fuera la aprobación del correspondiente Real Decreto de traspaso de aquélla. Como veremos, el Amejoramiento no quiso aspirar a convertir a la Policía Foral, al menos en aquel momento, en una policía integral, lo cual no significa que no pueda llegar a serlo.

e) Sentencia 86/1988, de 3 de mayo, sobre conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno de la Nación contra

determinados preceptos de los Decretos Forales de Navarra 24/1984, de 18 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones del transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carretera para vehículos con residencia en Navarra, y del 182/1984, de 14 de agosto, sobre normalización de situaciones para vehículos de viajeros y mercancías cuya residencia haya sido fijada en Navarra.

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 identifica a una serie de facultades que ya se ejercían por 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 epígrafe 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 tiene relevancia a la hora de determinar cuáles eran las funciones que ejercía la Diputación Foral en esta materia a la entrada en vigor del Amejoramiento.

Por todo lo anterior, el TC declaró que la titularidad de la competencia controvertida es del Estado, y, por tanto, declaró nulos 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*.

f) Sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno de Navarra, 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.

El Gobierno de la Nación entendía que el Decreto (Foral) 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento para la Elección de Órganos de Representación de los Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, dictado a su vez conforme al mandato de la Disposición adicional primera de la Ley Foral 13/1983, de 20 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, podía vulnerar los artículos 28,1, 53,1, 103,3, 149,1.1 y 149,1,18 de la CE. Durante el procedimiento, el Gobierno redujo la impugnación de la totalidad del Decreto Foral a sólo los arts. 3, párrafos 1 y 2; 5, 6, párrafo 2; 10; 11; 13, 19; y 44. 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 respetan el límite establecido en el Amejoramiento consistente en respetar “los derechos y obligaciones que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”.

Reproducimos, por su importancia interpretativa, la doctrina expresada en los fundamentos 3 y 4:

“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. El art. 49.1 b) L.O.R.A.F.N.A. se inserta claramente dentro de este último supuesto. Efectúa una atribución de competencia en favor de Navarra «en virtud de su régimen foral», remitiendo dicha competencia a la categoría comprendida en el apartado a) del art. 39.1 L.O.R.A.F.N.A. Este precepto realiza una clasificación de todas las competencias que corresponden a Navarra dentro de la cual la referida encaja inequívocamente en su primer apartado («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.). **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. 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.].

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”.

f) Sentencia del Tribunal Constitucional 180/2016, de 20 de octubre, sobre recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalidad y sostenibilidad de la Administración local.

El recurso de inconstitucionalidad se interpuso por el Parlamento de Navarra por entender que determinados preceptos Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que había modificado determinados preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, habían invadido el ámbito competencial de Navarra. En lo que interesa de dicha sentencia al caso que nos ocupa el Tribunal declara, en su fundamento jurídico cinco que:

...“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.»

III. Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

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.

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, donde anula la Resolución de 384/2014

c.1) Fundamento jurídico cuarto

La resolución de las cuestiones planteadas pasa, ante todo, por delimitar el reparto constitucional de competencias en materia de tráfico y seguridad vial. Debemos acudir, a tal efecto, al artículo 149.1.21 CE, que, como ha quedado expuesto, dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «tráfico y circulación de vehículos a motor». **No está de más recordar, en este sentido, que a diferencia de lo señalado en ese mismo precepto respecto de los ferrocarriles y los transportes terrestres, para los que se limita la competencia exclusiva del Estado a los casos en que «transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma», el tráfico y circulación de vehículos de motor es competencia del Estado sin esa limitación; habiendo declarado el Tribunal Constitucional que «las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresadas en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional» (STC 59/1985 de 6 de mayo, in fine), de manera que, precisamente por hallarnos ante una materia sujeta a tal competencia exclusiva, «no cabe la intervención, al respecto, de las Comunidades Autónomas, modificando o desarrollando las prescripciones estatales» (STC 183/1996 de 14 de noviembre, FJ 2º, in fine.)**

Cierto es, no obstante, que 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.

[...]

Por el contrario, en el caso de los territorios forales (País Vasco y Navarra), 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. *La Comisión Mixta, prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ha procedido a concretar los correspondientes servicios e inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma adoptando al respecto el oportuno acuerdo en su sesión del Pleno celebrada el catorce de octubre de mil novecientos ochenta y dos».*

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.***»

Pues bien, la transferencia de la competencia de ejecución de la normativa estatal en dicha materia, que se visibilizó mediante el traspaso de los servicios correspondientes, se apoyó en la consideración de que la asunción de la competencia concernida por la Comunidad Autónoma del País Vasco no es sino una derivación lógica de la consideración de la Policía Autonómica como un cuerpo policial integral según el artículo 17 tan citado. Partiendo de la base de que dicho precepto no enumera directamente las funciones de su Policía Autónoma, sino que lo hace de forma negativa, esto es, relacionando las funciones que se reservan a las Fuerzas de Seguridad Estatales, se interpretó que al no estar entre las funciones reservadas a las Fuerzas de Seguridad del Estado la relativa al tráfico y circulación de

vehículos, de ello deriva que tal función queda atribuida a la Policía Autonómica.

Diferentemente, 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, 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”.

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 EQUe 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.

El Amejoramiento 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.

...

En definitiva, 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.

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