

Nº 25
Primer trimestre 2021

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 25. Marzo 2021



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 24

Diciembre 2020

<http://gabilex.castillalamancha.es>

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



D. Jordi Gimeno Bevia

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción	11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LAS MEDIDAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA	
D. Alfonso Sánchez García	15
ACERCA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA EN MATERIA DE TRÁFICO	
D. Francisco Negro Roldán	93
RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE GOBIERNO	
D. José Joaquín Jiménez Vacas.....	149
ACOSO LABORAL EN EL ÁMBITO FUNCIONARIAL: CUESTIONES PROCEDIMENTALES Y PROCESALES. EL DERECHO DE ADAPTACIÓN DE JORNADA PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SU REDACCIÓN EN EL RDL 6/2019	
D. Cecilia Alvarez Losa y D. Juan José González López	183



LOS SERVICIOS A LAS PERSONAS: LA ADJUDICACIÓN
DIRECTA COMO ALTERNATIVA AL CONCIERTO SOCIAL
D^a Arantza Martín Egaña 250

LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR
EN LOS PROCESOS DE MEDIACIÓN
D^a María Maldonado Araque.....353

CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN ESPAÑA:
IMPUNIDAD Y DERECHO INTERNACIONAL
D^a María del Mar Imaz Montes.....418

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ESPACIO EUROPEO
DE INVESTIGACIÓN
D. Antonio Maniatis.....477

MECANISMOS DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE
OBRAS PÚBLICAS
D. Jans Erik Cavero Cárdenas..... 493

BASES DE PUBLICACIÓN 544



EDITORIAL

En el número 25 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a dos trabajos de la sección internacional, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el trabajo de D. Alfonso Sánchez García con el artículo que lleva por título "Posibilidades y límites de las medidas de cooperación y coordinación interadministrativa en materia de contratación pública electrónica". El autor aborda con maestría como la interoperabilidad constituye un elemento de carácter "básico, estructural y esencial" de la administración electrónica y, en consecuencia, de la contratación pública electrónica.

A continuación, D. Francisco Negro Roldán analiza en un interesante y profuso trabajo la actualización de las competencias de Navarra en materia de tráfico.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. José Joaquín Jiménez Vacas que aborda el Régimen de los órganos colegiados de Gobierno.

Cecilia Alvarez Losa y Juan José González López en su artículo "Acoso laboral en el ámbito funcional: cuestiones procedimentales y procesales" analizan con brillantez las cuestiones procedimentales y procesales



más relevantes, que pueden plantearse en relación con el acoso laboral en el ámbito del empleo público.

D^a. Arantza Martín Egaña analiza pormenorizadamente los servicios a las personas: la adjudicación directa como alternativa al concierto social.

D^a María Maldonado Araque profundiza en un gran trabajo sobre la protección del interés superior del menor en los procesos de mediación.

D^a María del Mar Imaz Montes cierra la sección nacional con el artículo Crímenes de lesa humanidad en España: Impunidad y Derecho Internacional.

Por último, la sección nacional se cierra con dos trabajos, uno, de D. Antonio Maniatis que hace una reflexión sobre la contratación pública en el Espacio Europeo de Investigación y otro, de D. Jans Erik Cavero Cárdenas con el trabajo titulado "Mecanismos de control en la ejecución de obras públicas", un interesante artículo en el que aborda la contratación pública de obra, centrándose el autor específicamente en la fase de ejecución contractual

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



ACERCA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA EN MATERIA DE TRÁFICO

D. Francisco José Negro Roldan

Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de
Navarra

Resumen: Los Gobiernos de Navarra y de la Nación han acordado la asunción en exclusiva por la Comunidad Foral de los servicios en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos. Navarra viene ejerciendo con sustento constitucional y legal orgánico competencias en esa materia. El estudio analiza ese soporte normativo de las competencias que ejerce en materia de tráfico y circulación de vehículos. También examina los instrumentos que pueden emplearse para que Navarra reciba los servicios que en la actualidad desarrolla el Estado, en contemplación, también, de los que han sido utilizados respecto de las transferencias referidas a otras Comunidades. A la luz de estos dos análisis fundamentales, concluye acerca de cuál es el mecanismo más adecuado para la actualización de las competencias de Navarra en esta materia, que, a juicio del autor, consiste en un Real Decreto de transferencias.

Palabras clave: Competencias históricas, sus notas. Las competencias en materia de tráfico y circulación de



vehículos. Las competencias en materia de policías. Los mecanismos de transferencia de competencias o de traspaso de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas.

Abstract: The Governments of Navarra and the Nation have agreed to the exclusive assumption by the Foral Community of services in the implementation of State legislation on traffic and vehicle traffic. Navarra has been exercising with constitutional and legal organic sustenance competences in this matter. The paper analyses this regulatory support of its competences in the field of traffic and vehicle traffic. It also examines the instruments that can be used to ensure that Navarra receives the services currently being developed by the State, also in view of which they have been used in respect of transfers relating to other Communities. In the light of these two fundamental analyses, it concludes on what is the most appropriate mechanism for updating Navarra's competences in this area, which, in the author's view, consists of a Royal Transfer Decree.

Keywords: Historical competences, their features. The competences in the area of traffic. The competences in the field of Police. The mechanisms for transfer of powers from the State to the Spanish Autonomous Communities.

Sumario:

1.INTRODUCCIÓN.2. NORMATIVA A CONSIDERAR

A) Constitución Española. A.1) Competencias en materia de tráfico e instrumental de policía de carreteras. A.2) Mecanismo de atribución de competencias en materias de titularidad estatal (cual la de tráfico). A.3) Mecanismo de traspaso de servicios estatales en materias de competencia de las Comunidades Autónomas. A.4)



Garantía de los derechos históricos de los territorios forales. B) En la LORAFNA. B.1) Caracterización de las competencias de Navarra por el criterio de su origen. B.2) Competencias de Navarra en tráfico, materia conexas de Policía Foral y carreteras. B.3) En cuanto a las potestades que corresponden a Navarra según la competencia de que disponga respecto de cada materia. B.4) En cuanto a la incorporación al ordenamiento jurídico de otros derechos originarios e históricos y el traspaso de servicios relativos a competencias de Navarra, atribuidas por la LORAFNA. C) En la normativa sectorial de tráfico. C.1) En el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. C.2) En la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra. D) En la normativa de Policías y seguridad pública. D.1) En la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS). D.2) En la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC). D.3) En la Ley Foral de Policías. **3.**

CARACTERIZACIÓN Y ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE TRÁFICO A LA LUZ DE ESTA NORMATIVA. 4. CARACTERIZACIÓN Y ALCANCE DE LA COMPETENCIA SOBRE POLICÍA FORAL A LA LUZ DE ESTA NORMATIVA. 5. REFRENDO DE LA CONSIDERACIÓN COMO HISTÓRICA DE LA COMPETENCIA DE TRÁFICO Y CONEXA DE POLICÍA FORAL. 6. LAS CONCRETAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRÁFICO QUE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA OSTENTA AL ADVENIMIENTO DE LA LORAFNA. A. Qué se entiende por tráfico. B. ¿Ha sido ejercitada por Navarra una competencia sobre tráfico? B1. Evolución histórica. B.2. Efectivo ejercicio por Navarra de competencias en tráfico. Su alcance. 7. LA EXIGENCIA DE QUE LAS FACULTADES SEAN EJERCIDAS "ACTUALMENTE". A. La interpretación



del adverbio “actualmente” en la STC 140/1990.

B. La aplicación de esa doctrina por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS. 8. LOS PROCEDIMIENTOS DE ASUNCIÓN DE FUNCIONES EJECUTIVA EN MATERIA DE TRÁFICO.

A. Los antecedentes históricos y legislativos. B. Conclusiones en cuanto al instrumento a emplear para completar las funciones ejecutivas en esta materia por Navarra. B.1. Mediante una modificación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. B.2. Mediante la vía del artículo 150.2 CE, esto es, una Ley Orgánica de transferencia o delegación. B.3. A través de una modificación de la LORAFNA al objeto de que se recoja en la misma la competencia, vía artículo 71 de la propia norma institucional básica de la Comunidad Foral. B.4. Por medio de un Real Decreto de transferencias previa negociación y acuerdo en el seno de la Junta de Transferencias, vía Real Decreto 2356/1984, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas reguladoras de la transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral de Navarra

1. INTRODUCCIÓN

Un debate ha tenido lugar en Navarra ante la inminente asunción en exclusiva por la Comunidad Foral de Navarra de los servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos. En el mismo, desde diversas perspectivas, se atiende a la conveniencia u oportunidad de esa medida y su consecuencia inmediata, consistente en la desaparición de las carreteras navarras de los agentes de la Guardia Civil que comparten en la actualidad tareas de vigilancia con los del cuerpo de la Policía Foral de Navarra. Esa discrepancia, obviamente no objeto de un estudio jurídico como el presente, ofrece la ocasión para recordar los perfiles de la competencia, encuadrándola en las diseñadas por el juego de la Constitución y la



correspondiente norma institucional básica de la Comunidad Foral y analizando el procedimiento legal que convenga al efecto de la plena asunción por Navarra se las competencias en esa materia.

Efectuaré, pues, un sintético recorrido por conceptos como el de competencias históricas de la Comunidad Foral, transitando, también, por su plasmación en la realidad fáctica que puede apreciarse a simple vista en las carreteras navarras. Y otro aspecto que, al menos al autor, le resulta de necesario análisis consiste en atender a las reglas de distribución competencial entre el Estado y Navarra, así como a los procedimientos para la actualización de competencias forales.

En el caso de Navarra, el problema competencial, que, a veces, presenta bordes difusos, se ha de contemplar a la luz de la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), que coloca la distribución competencial entre Navarra y el Estado en un escenario diferente del que se diseña en los artículos 148 y 149 CE.

2.- NORMATIVA A CONSIDERAR

A) Constitución Española.

A.1) Competencias en materia de tráfico e instrumental de policía de carreteras.

El artículo 149.1.21ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de "tráfico y circulación de vehículos a motor".

El artículo 149.1.29 CE reserva al Estado la competencia exclusiva 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 sus respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica".

El artículo 104.2 CE dispone que "una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

El artículo 148.1 CE, entre las posibles competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, no menciona el tráfico, si bien la materia 22ª versa sobre la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y a la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

A.2) Mecanismo de atribución de competencias en materias de titularidad estatal (cual la de tráfico).

El artículo 150.2 señala que 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 formas de control que se reserve el Estado."

A.3) Mecanismo de traspaso de servicios estatales en materias de competencia de las Comunidades Autónomas.

El artículo 147.2. d) establece que los Estatutos de Autonomía deben contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. En los propios Estatutos de Autonomía se



regulan los principios que deben presidir el traspaso de funciones y servicios y se prevé la creación de un órgano, la Comisión Mixta de Transferencias, en cuyo seno se alcanzarán los acuerdos de traspaso de funciones y servicios, aprobados posteriormente por real decreto del Consejo de Ministros.

A.4) Garantía de los derechos históricos de los territorios forales.

La Disposición Adicional Primera, de garantía constitucional de los derechos históricos de Navarra, señala que 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"¹.

B) En la LORAFNA

B.1) Caracterización de las competencias de Navarra por el criterio de su origen.

La clasificación de las competencias de Navarra según su origen se contiene en el artículo 39 de la LORAFNA.

B.1.A. Las facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada y disposiciones complementarias, denominadas competencias garantizadas o históricas (aquéllas a que

¹ El fundamento de derecho 14º de la STC 31/2010, de 28 de junio, recuerda que esta norma no es aplicable al resto de los territorios y Comunidades (en aquel caso, Cataluña) integradas en España. Solo se predica respecto de los territorios históricos incorporados a la CAPV y de Navarra.



se refieren otros preceptos de la propia LORAFNA como correspondientes a la Comunidad Foral "en virtud de su Régimen Foral").

B.1.B. Las facultades y competencias que expresamente se le integran por la LORAFNA. Esto es, las incorporadas en el Régimen Foral, que se corresponderían con las derivadas de la distribución efectuada por los artículos 148.1 y 149.1 CE, en la medida que no tengan ya la condición de competencias garantizadas o históricas.

B.1.C. Las facultades y competencias susceptibles de integración, esto es, aquéllas que el Estado transfiera, delegue o atribuya a las Comunidades Autónomas o provincias. También, las que, a iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la LORAFNA.

B.2) Competencias de Navarra en tráfico, materia conexas de Policía Foral y carreteras.

La LORAFNA previene en su artículo 49.3 que "en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta".

Su artículo 51 establece que corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral, que continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. También atribuye a Navarra la coordinación de las Policías Locales de Navarra. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica. Se prevé la coordinación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado por medio de una Junta de Seguridad, de composición paritaria.



También en virtud de su régimen foral, Navarra tiene reconocidas competencias históricas en las materias de carreteras y de 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 (artículo 49.1.f) y 49.2 LORAFNA).

B.3) En cuanto a las potestades que corresponden a Navarra según la competencia de que disponga respecto de cada materia.

B.3.A. El artículo 40 LORAFNA previene que, en las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponden a la Comunidad Foral la potestad legislativa, la reglamentaria, la administrativa, incluida la inspección y la revisora en la vía administrativa. Potestades que deberán ejercitarse de acuerdo con la LORAFNA y la legislación del Estado a la que la misma hace referencia. El Derecho navarro, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Foral y en los términos previstos en los apartados anteriores, será aplicable con preferencia a cualquier otro. En defecto de Derecho propio, se aplicará supletoriamente el Derecho del Estado. Si bien, en materia de Derecho Civil Foral, se estará a lo dispuesto en el artículo cuarenta y ocho de la propia LORAFNA.

B.3.B. El artículo 41 LORAFNA dice que, en las materias a las que se refiere el artículo 57 LORAFNA y en las que con igual carácter se regulan en otros artículos de la misma, corresponden a la Comunidad Foral las potestades de desarrollo legislativo de conformidad con las normas básicas que dicte el Estado, reglamentaria, de administración, incluida la inspección y revisora en la vía administrativa.



El citado artículo 57 LORAFNA dispone que *"en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución"* de un grupo de materias. Hay competencias de este tipo en otros artículos, incluso en el artículo 44, reservado en principio a las competencias exclusivas. Pero ninguna de esas materias se encuentra directamente vinculada con la que es objeto de este análisis.

B.3.C. El artículo 42 LORAFNA señala que en las materias a las que se refiere el artículo 58 LORAFNA y en las que con igual carácter se regulan en otros artículos de la misma, corresponden a la Comunidad Foral las potestades reglamentarias para la organización de sus propios servicios, de administración, incluida la inspección y revisora en la vía administrativa, ejercidas de conformidad con las disposiciones de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

El referenciado artículo 58 LORAFNA atribuye a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materias que no afectan a la cuestión sobre la que versan estas líneas.

B.4) En cuanto a la incorporación al ordenamiento jurídico de otros derechos originarios e históricos y el traspaso de servicios relativos a competencias de Navarra, atribuidas por la LORAFNA.

La Disposición Adicional Primera LORAFNA preceptúa que *"la aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico, se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71"*.



Ese cauce, en síntesis, comienza con una iniciativa de la Diputación Foral o del Gobierno de la Nación, unas negociaciones, una propuesta conjunta de reforma por ambas instituciones y su sometimiento a aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la LORAFNA.

La Disposición Transitoria Cuarta LORAFNA establece que la transferencia a Navarra de los servicios relativos a las facultades y competencias que, conforme a la LORAFNA, le corresponden, se ajustará a las bases que explicita. 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. 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. Se fijan reglas específicas con poca repercusión en el objeto de este estudio.

C) En la normativa sectorial de tráfico

C.1) En el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

Su artículo 1, 2.a), dentro del objeto de la Ley, encuadra el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con la Constitución Española y los estatutos de autonomía, corresponden en tales materias a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en esta materia.



Su artículo 4 describe las competencias de la Administración General del Estado, sin perjuicio de las competencias que tengan asumidas las comunidades autónomas.

La misma expresión es empleada por el artículo 5, según el cual, también sin perjuicio de las competencias que tengan asumidas las comunidades autónomas y de las previstas en el artículo anterior, corresponden al Ministerio del Interior las facultades que detalla.

El artículo 8.4, último párrafo, previene que las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor pueden establecer sus propios Consejos Autonómicos de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible².

² Otros preceptos prevén un elenco de funciones que corresponden a las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor: una conferencia sectorial (artículo 9); la obligación de informar por los sanitarios del resultado de las pruebas de presencia de alcohol y drogas en el organismo a, entre otras autoridades, los órganos competentes para sancionar en la comunidad autónoma que haya recibido el traspaso (14.5, último párrafo); la infracción grave por determinados incumplimientos de las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de los centros de reconocimiento de conductores acreditados emanados del Ministerio del Interior o de los órganos competentes de las comunidades autónomas (artículo 76); la competencia sancionadora en materia de tráfico de los órganos previstos en la normativa autonómica, en aquellas comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso, también en materia de las infracciones de publicidad (artículo 84); la competencia de los órganos de comunidades



C.2) En la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra.

Su Preámbulo ilustra el peculiar e histórico régimen privativo de Navarra en materia de construcción, financiación y conservación de caminos y carreteras con referencias históricas que desembocan en la propia la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

No parece necesario especificar las disposiciones estatales sobre carreteras, que tradicionalmente han contenido cláusulas de salvaguardia de la competencia foral en congruencia con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. No obstante, la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, carece de disposición similar.

D) En la normativa de Policías y seguridad pública

autónomas que hayan recibido el traspaso para la sustitución del tratamiento residual del vehículo en los casos que procedan (artículo 106); el artículo 114 permite a las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso crear, respecto a sus ámbitos territoriales, sus propios Registros de Víctimas de Accidentes de Tráfico. Las disposiciones adicionales permiten a las comunidades con lengua cooficial la emisión de los permisos de circulación en ambas lenguas oficiales. Las que hubieran recibido el traspaso podrán determinar el modo de impartir los cursos de sensibilización y reeducación vial, y sustituir las notificaciones en la Dirección Electrónica Vial por notificaciones a través de sus propias plataformas informáticas, para aquellos ciudadanos que opten por las mismas y suscribir a ese efecto convenios con entidades locales.



D.1) En la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS)

Su artículo 1 previene que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado (apartado 1), y también dice que "Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley" (apartado 2), por lo que mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (apartado 4). Dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se incluyen los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas (artículo 2.b). Entre las funciones que atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, asigna a la Guardia Civil "la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas" (artículo 12.1. B. c).

Por su parte, la Disposición Final Tercera de la LOFCS dice que la Policía Foral de Navarra se regirá por la LORAFNA y normas que la desarrollan, respecto de las que la LOFCS tendrá carácter supletorio. No obstante, determinados preceptos de la misma son de aplicación directa al régimen de la Policía Foral³.

³ Así el artículo 5, que fija los principios básicos de actuación de los miembros de las FCS (de escasa incidencia en esta materia), el artículo 6 (disposiciones estatutarias comunes), el 7 (consideración de los agentes como autoridad) el 8 (aspectos relativos al enjuiciamiento criminal de los agentes, al cumplimiento de penas impuestas y conexos), el 43 (los mandos de las Policías autónomas habrán de designarse entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, si bien un porcentaje de ellos podrá ser cubierto, mediante promoción interna, entre los miembros del propio Cuerpo de Policía de la



Esa salvedad referida a Navarra es similar a las que las otras disposiciones finales de la LOFCS establecen respecto de las otras Comunidades que cuentan con policía autónoma propia, esto es, el País Vasco y Cataluña.

D.2) En la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC).

El Preámbulo de la misma, ratificado por sus artículos 1 a 4, parte de un concepto material de seguridad ciudadana. Consiste en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos. La misma engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico antes definido.

Su artículo 5 determina que tendrán la consideración de autoridades y serán órganos competentes en materia de seguridad, entre otros, los correspondientes de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y

Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que determine el Consejo regulado en el artículo 48) y el propio artículo 48 (creación, composición y funciones del Consejo de Política de Seguridad). Otros podrán aplicarse si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra (competencias de los diferentes cuerpos policiales autonómicos y competencias coordinadoras de las Comunidades Autónomas en materia de seguridad). La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad. Sin que se contenga mención expresa al tráfico.



para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio.

El artículo 17 determina que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en los supuestos que menciona. También se impone un deber de registro de determinadas personas que desarrollen actividades de alquiler o desguace de vehículos de motor (artículo 25).

Se prevé la competencia sancionadora de los órganos correspondientes de las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana.

D.3) En la Ley Foral de Policías

La Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, configura la Policía Foral de Navarra como "... 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 actual 15.2).

De acuerdo con el artículo 16.f) de esta Ley Foral, corresponde a la Policía Foral, entre otras funciones, "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".



3. CARACTERIZACIÓN Y ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE TRÁFICO A LA LUZ DE ESTA NORMATIVA

En el diseño competencial constitucional, la competencia de tráfico es exclusiva del Estado (artículo 149.1.21ª CE).

No obstante, como hemos visto, la LORAFNA previene en su artículo 49.3 que "en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta". Tal afirmación casa con lo que establece la Disposición Adicional Primera CE, de garantía constitucional de los derechos históricos de Navarra.

Esto es, esa competencia es histórica.

En la caracterización del artículo 42 LORAFNA, sería compartida con el Estado y, concretamente, de ejecución, aunque no se trata de materia contemplada específicamente en el artículo 58 LORAFNA.

La investigación histórica a que haremos alusión revelará tanto esa naturaleza como su contenido. En lo que ahora importa, la previsión de la LORAFNA que disciplina ese tipo de competencias atribuye a la Comunidad Foral las potestades reglamentarias para la organización de sus propios servicios, de administración, incluida la inspección y revisora en la vía administrativa, ejercidas de conformidad con las disposiciones de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

Desde este punto de vista de ejecución, habría de interpretarse si las competencias que "actualmente" ostenta (en el momento de la LORAFNA) han de considerarse restricciones a las amplias facultades de



ejecución que el título competencial implica según el artículo 42 LORAFNA (potestad reglamentaria, organización de sus servicios, administración, inspección y revisión de actos).

4. CARACTERIZACIÓN Y ALCANCE DE LA COMPETENCIA SOBRE POLICÍA FORAL A LA LUZ DE ESTA NORMATIVA

Hemos examinado la competencia en materia de seguridad pública, en cuanto conexas con (e instrumental de) la de tráfico. La parte de la misma referente a la policía autónoma ha tenido una alta consideración para la asunción de funciones y servicios en materia de tráfico por la Comunidad Autónoma del País Vasco. La citada competencia (artículo 149.1.29 CE) es exclusiva del Estado. No obstante, se permite la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en sus respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica (a que llama el artículo 104. 2 CE).

De acuerdo con la STC 104/1989, de 8 de junio, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que se engloban dentro de las competencias en materia de seguridad pública, son sólo una parte instrumental de la misma. Y la competencia autonómica en esa materia o submateria de Policía autónoma abarca su organización y los correspondientes servicios policiales no estatales, que constituyen la materia respecto de la que la Comunidad ha asumido competencias en su Estatuto (aquí en la LORAFNA).

La LORAFNA, en su artículo 51, confiere a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral, que continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. También permite la ampliación de los fines y servicios de



la misma en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.

Así, las competencias autonómicas, enmarcadas dentro del diseño de la competencia exclusiva del Estado, no coinciden con la correspondiente competencia de Navarra. Según el precepto constitucional, la facultad que las Comunidades Autónomas pueden ejercer consiste en la creación de un cuerpo propio de policía.

Pues bien, esa creación, en Navarra, no es necesaria, habida cuenta de que el Cuerpo de Policía Foral ya existía, se "amejora" con la LORAFNA, consolidando el contenido funcional que ostentaba "actualmente". Ese contenido puede ser puesto al día. Siempre con respeto a lo establecido en la Ley Orgánica a que alude la CE y la LORAFNA.

Sin necesidad de efectuar más indagaciones que pudieran resultar aventuradas dentro de los límites a que este análisis tiene que ceñirse, la competencia sobre Policía Foral es histórica, respetando las fronteras que la propia LORAFNA sitúa en la legislación orgánica, en los términos vistos.

Hemos señalado cómo, entre las funciones que la LOFCS atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se ubica la asignación a la Guardia Civil de "la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas" (artículo 12.1. B. c).

Sin embargo, la Disposición Final Tercera de la LOFCS antes citada no invoca ese precepto entre los que sean de aplicación directa en Navarra. Ello habría resultado contradictorio con el artículo 51 LORAFNA. Los preceptos de aplicación directa a que esa Disposición alude no proyectan incidencia directa (funcional) en aquello que



la Policía Foral pueda desempeñar en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor.

De acuerdo con el mencionado artículo 51 LORAFNA, la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, en su artículo 16.f), atribuye a la Policía Foral, entre otras funciones, "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".

Las disposiciones examinadas de la LOPSC en esta materia tampoco cercenan la competencia de Navarra en materia de Policía relacionada con el tráfico, sino que más bien consagran las atribuciones que corresponden a la Comunidad Foral y ejemplifican algunas de las que puedan desarrollarse en materia conexas al tráfico y circulación.

Así, visto que la competencia en materia de Policía Foral es histórica, a los efectos de este análisis no es preciso efectuar una categórica calificación de la misma a la luz de los artículos 40, 41 y 42 LORAFNA. Basta con recordar que, en materias de competencia exclusiva de Navarra, ésta ostenta la potestad legislativa (efectivamente ejercida en materia de Policía Foral), la reglamentaria, la administrativa, incluida la inspección y la revisora en la vía administrativa. Potestades que deberán ejercitarse de acuerdo con la LORAFNA y la legislación del Estado a la que la misma haga referencia.

En la facultad reguladora, pues, en materia de Policía Foral, Navarra ha de respetar las disposiciones de la LOCFS, antes examinadas (Disposición Final Tercera y



normas que en ella se citan) lo que es congruente con el diseño de las competencias “exclusivas” de la LORAFNA.

También los artículos 41 y 42 LORAFNA, para potestades de desarrollo legislativo, por un lado, y de ejecución, por otro, confieren a Navarra las potestades reglamentarias (en el segundo caso, para la organización de sus servicios), de administración, incluida la inspección y revisora en la vía administrativa.

Habida cuenta de que las funciones en materia de tráfico sobre las que versa este estudio son ejecutivas, no se va a profundizar más en la calificación de esta competencia.

En ese sentido, la legislación estatal sobre carreteras contiene una serie de funciones ejecutivas que pueden ser desempeñadas por los correspondientes órganos de las comunidades autónomas que hubieran recibido el correspondiente traspaso, siempre que hubiera previsión estatutaria a ese respecto.

Navarra ya viene desarrollando funciones ejecutivas en materia de tráfico y de carreteras, tal y como viene explicitado en el análisis que se ha efectuado de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra y de la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra.

No obstante, en la “actualidad” no desempeña todo el elenco de atribuciones que en materia de tráfico pueda llevar a efecto una comunidad autónoma que hubiera recibido el correspondiente traspaso. Ni las que le corresponden con sustento en el artículo 42 LORAFNA.

5. REFRENDO DE LA CONSIDERACIÓN COMO HISTÓRICA DE LA COMPETENCIA DE TRÁFICO Y CONEXA DE POLICÍA FORAL



Si fuera preciso reafirmar la calificación que la LORAFNA concede a estas competencias como históricas, o desempeñadas en virtud de su régimen foral, rememoramos con brevedad las notas que han de concurrir para que una competencia tenga tal carácter⁴.

Las competencias históricas de Navarra son aquéllas que mantiene, actualiza y mejora, incluso al margen de lo establecido en el artículo 149.1 CE.

El FJ 3 de la STC 140/1990, de 20 de septiembre, señala que, respecto de Navarra, dicha actualización se ha llevado a cabo mediante la LORAFNA (artículos 2 y 39 LORAFNA), de manera que las competencias que tengan su origen en un derecho histórico corresponderán a la Comunidad Foral en los términos que haya precisado la LORAFNA, dentro del marco de la Constitución. Ello significa, como ha reconocido la STC 94/1985, FJ 6, que la atribución por los Estatutos de Autonomía, en este caso, por la LORAFNA, de una determinada competencia supone en ocasiones el reconocimiento y actualización de un derecho histórico. Y su FJ 4 entiende que el concepto de derecho histórico empleado por la Disposición Adicional Primera CE y la LORAFNA 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. El cual configura un techo competencial más alto que el propio

⁴ La comprensión de una competencia de esta naturaleza exige la ineludible lectura de DEL BURGO TAJADURA, J.I., "Origen y fundamento del régimen foral de Navarra", Diputación Foral de Navarra, Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1968 y RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., "Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero", Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia e Interior, Pamplona, 1989.



del régimen común autonómico en razón de su amparo en la adicional primera CE (FJ 3).

Las STC 159/1993, de 6 de mayo, 208/2012, de 14 de noviembre, y 110/2014, de 26 de junio, reiteran que la CE garantiza la existencia del régimen foral, pero no de cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado. Los derechos históricos no son un título autónomo del que derivar específicas competencias. Las competencias históricas han de actualizarse, asumiéndose en la norma estatutaria. La delimitación de la competencia histórica podrá exigir una investigación histórica, que nunca desplazará a los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral. El ámbito competencial se encuentra en la norma estatutaria.

Resume la STC 173/2014, de 23 de octubre, que, para que una competencia sea histórica, es preciso que hubiese formado parte históricamente del régimen foral navarro, que hubiese sido asumida en la LORAFNA y que su subsistencia fuese compatible con la Constitución.

Razona el FJ 6 de la STC 180/2016, de 20 de octubre, (en materia de régimen local) que las previsiones de la LORAFNA, en la parte que reflejen derechos históricos, enraízan en la Disposición Adicional Primera CE que desplaza respecto a esta entidad foral la competencia estatal del artículo 149.1 (en aquel caso, 18ª) CE. Esto es, que esas competencias pueden considerarse al margen de lo que el artículo 149.1 CE previene.

Es claro, a mi modesto juicio, que las competencias ejecutivas en materia de tráfico y las funciones que corresponden al cuerpo que constituye su instrumento – Policía Foral- han venido siendo ejercidas por Navarra con refrendo por parte del Estado, han sido asumidas por



la LORAFNA y alcanzan su sustento en la propia Disposición Adicional Primera CE, constituyendo un plus competencial respecto del techo que conviene a las Comunidades Autónomas conforme al juego de los artículos 148 y 149 CE.

6. LAS CONCRETAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRÁFICO QUE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA OSTENTA AL ADVENIMIENTO DE LA LORAFNA

A. Qué se entiende por tráfico.

Las diversas normas a que hemos aludido y las diferentes atribuciones que confieren a distintas Administraciones esbozan un panorama que permite sin gran esfuerzo deducir qué se entiende por tráfico. No obstante, no hay una definición del concepto a que alude ese término.

En palabras de las SSTC 59/1985, de 6 de mayo, 181/1992, de 16 de noviembre, y 203/1992, de 26 de noviembre, el núcleo de la competencia en tráfico lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales. Rodean a ese núcleo otras actividades, conexas por razones de finalidad, que tienden a garantizar de forma directa e inmediata la seguridad vial, por ejemplo, las condiciones técnicas de los vehículos o los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros.

B. ¿Ha sido ejercitada por Navarra una competencia sobre tráfico?



B.1. Evolución histórica

La referencia histórica que se va a desarrollar se limitará a un mínimo resumen de la reseña pormenorizada que se contiene en la obra de Miguel Izu⁵ acerca de la evolución experimentada por la competencia de Navarra en materia de tráfico y de Policía Foral como cuerpo a que se confiere su vigilancia.

A los efectos de este análisis, es suficiente con reflejar que no es objeto de discusión la amplia competencia de Navarra en materia de caminos, que ostentaba en su condición de Reino. Con posterioridad, se detallan los siguientes hitos fundamentales:

La Ley Paccionada de 1841 contenía un artículo 10 (no expresamente referido a los caminos) que facultó, proyectando el criterio demanial, a la Diputación de Navarra para dictar diversas ordenanzas para la conservación y policía de las carreteras generales de Navarra (en 1843, 1857 y 1884). Diversos acuerdos de la Diputación Foral afirman su competencia regulatoria, bien que colmando la regulación del tráfico a través de una técnica consistente en recibir el íntegro contenido de los reglamentos aprobados por el Gobierno central (1901, reglamento de coches; 1921, policía y conservación de carreteras; 1929, reglamento de circulación).

Mediante Acuerdo de 28 de octubre de 1928, la Diputación Foral crea el Cuerpo de Policías de Carreteras.

⁵ IZU BELLOSO, M.J. "Competencias de Navarra en materia de tráfico". Revista Jurídica de Navarra nº 16. Pamplona. Julio-Diciembre 1993. Páginas 109-124.



Otro Acuerdo de Diputación Foral, de 23 de noviembre de 1934, declaró aplicable en Navarra el Código de la Circulación, con normas de adaptación, entre ellas las que autorizaban la imposición de las sanciones por la Dirección de Caminos, autorización consagrada posteriormente por un Decreto de 9 de diciembre de 1935, de modificación del mentado Código en ese sentido. Esa facultad sancionadora fue confirmada en 1942 por el Ministerio de la Gobernación.

La Ley 47/1959, de 30 de julio atribuyó la vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas al Ministro de la Gobernación y la sanción gubernativa de las infracciones a los Gobernadores Civiles. No obstante, su Disposición Final Primera decía: "Las disposiciones complementarias que, con relación a Álava y Navarra, desarrollen la presente Ley, se ajustarán a sus actuales y respectivas facultades en la materia".

En su desarrollo, se dicta la Orden de 5 de octubre de 1959, cuya Disposición Transitoria Tercera encomendó al Jefe Central de Tráfico realizar los estudios oportunos relativos a las:

"Circunstancias que han de tomarse en consideración al dictarse disposiciones complementarias que desarrollen la citada Ley para su aplicación en las provincias de Álava y Navarra en materia ajena a la vigencia incondicionalmente establecida por el artículo primero, número uno, de la misma, en orden a la vigilancia y disciplina del tráfico y sanción gubernativa de las infracciones que se cometan".

Mientras tanto, la Diputación Foral de Navarra siguió ejerciendo las competencias en materia de tráfico y desarrollando las oportunas gestiones en defensa de sus



competencias en la materia. El Decreto 1666/1960, de 21 de julio, que desarrollaba la Ley 47/1959, señaló en su Disposición Final Segunda: "Las disposiciones complementarias previstas en la disposición final primera de la Ley, con relación a Álava y Navarra, se dictarán con el rango normativo que proceda. Teniendo en cuenta, en lo que se refiere a materias que competen al Ministerio de la Gobernación, lo establecido en la disposición transitoria tercera, número seis de la Orden de dicho Departamento de cinco de octubre de mil novecientos cincuenta y nueve".

El Decreto-ley 17/1961, de 24 de julio, reguló las facultades de las Diputaciones de Álava y Navarra, modificando lo dispuesto en la Ley de 1959. Atribuyó en esencia la vigilancia del tráfico y circulación en las carreteras y vías públicas de Navarra y Álava a las Fuerzas de la Agrupación Especial de Tráfico de la Guardia Civil y la sancionadora a los Gobernadores civiles de Álava y Navarra (artículos 1 y 2); reconociendo competencia a esas Diputaciones en la materia de ordenación de los transportes, coordinación transportes terrestres, vigilancia e inspección de los mismos, conservación y policía de carreteras y sanción de infracciones en esas materias, atemperadas a los convenios o disposiciones que le reconozcan sobre las mismas (artículo 3) y su participación en las Comisiones Delegadas de Tráfico (artículo 4). Por Orden de 12 de agosto de 1961, en desarrollo del citado Decreto-Ley, se permite que los Cuerpos de Policías de Navarra continuaran desempeñando determinadas funciones de vigilancia del tráfico, carreteras y transportes, en colaboración o auxilio con la Guardia Civil.

El artículo del Sr. Izu citado refiere cómo la Diputación Foral de Navarra acepta el mentado Decreto-ley en estas condiciones: "en aras del patriotismo y de las buenas



relaciones que siempre ha deseado tener con el Gobierno, la Diputación no tiene inconveniente en suspender de momento el ejercicio de sus derechos”, aunque “siempre con la reserva, por su parte, de volver a recuperar el ejercicio de las facultades hoy transigidas, cuando las circunstancias así lo vinieren a exigir”⁶.

Con esas premisas, se elabora el texto del convenio entre ambas partes, aprobado como Orden de 20 de diciembre de 1962 (publicada sólo en el Boletín Oficial de Navarra de 9 de enero de 1963), que delimita las competencias entre la Diputación Foral y el Gobierno Civil. En síntesis, la competencia sobre las infracciones de transporte y policía de carreteras corresponderían a la Diputación Foral. La relativa a las infracciones de tráfico, al Gobernador Civil. Se fija la cooperación entre los agentes policiales dependientes de la Diputación Foral de Navarra y la Guardia Civil, incluso para la vigilancia y denuncia de infracciones de tráfico y de la Guardia Civil con los agentes de la Diputación para la vigilancia y denuncia de infracciones de transporte y policía de carreteras. El Gobierno Civil y la Diputación Foral de Navarra dan directrices a ambas fuerzas en ámbito de sus respectivas competencias. El acompañamiento de transportes especiales en Navarra se realizará por agentes dependientes de Diputación Foral.

Como ya hemos mencionado, en 1964 la Diputación Foral modificó la denominación del Cuerpo de Policías de Navarra, que pasó a denominarse Policía Foral, a la que le correspondía desempeñar, entre otras, las funciones de control y vigilancia de tráfico en las carreteras de Navarra en colaboración con la unidad de tráfico de la Guardia Civil.

⁶ IZU BELLOSO, M.J. OP. Cit, pág. 118.



B.2. Efectivo ejercicio por Navarra de competencias en tráfico. Su alcance.

Es indiscutible que el núcleo de la competencia de tráfico, definida por el TC, a que hemos hecho referencia en el apartado A de este punto 6 del artículo, ha sido ejercido por Navarra, a través de la Policía Foral. Las propias normas antes aludidas así lo patentizan, sin perjuicio de que pueda resultar ilustrativa una indagación histórica al respecto.

Pero también es cierto que (sólo) una parte "conexa" de la competencia (en cuanto funciones ejecutivas) no ha sido desarrollada por Navarra.

Hemos anticipado que las competencias ejecutivas en materia de tráfico y de Policía Foral (en cuanto cuerpo a que se atribuye la vigilancia del tráfico) pueden alcanzar, según los artículos 40 y 42 LORAFNA, las potestades reglamentarias para la organización de sus propios servicios, de administración, incluida la inspección y revisora en la vía administrativa, ejercidas de conformidad con las disposiciones de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

Sin embargo, tanto en materia estricta de tráfico como de Policía Foral, la LORAFNA entiende que puede ejercer las funciones (nos interesan aquí las de índole ejecutiva) que actualmente ostenta.

Hasta 1962, le correspondía la sanción de cualesquiera infracciones al código de la circulación. Pero, desde entonces, sólo en materia de policía y conservación de carreteras. También la vigilancia y ordenación del tráfico, en concurrencia con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.



Resumen dichas competencias los correspondientes fundamentos de derecho (FFDD) Sextos de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 13 de febrero de 2018, resolutoria del recurso de casación nº 3400/15 y de 7 de marzo de 2018, recaída en el recurso de casación nº 3399/15. Esas sentencias recogen con alto grado de detalle la evolución antes descrita y concluyen que la realidad de las cosas consistía, al advenimiento de la LORAFNA, en una actuación administrativa de policía de carreteras basada en un modelo de colaboración entre fuerzas policiales estatales y navarras, correlativo a un marco de competencias concurrentes sobre un mismo objeto.

Sin ánimo de resultar exhaustivo, como ejemplo de funciones ejecutivas diferentes de las estrictamente policiales en esta materia, se puede aludir a las atribuciones que a la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV) ha conferido el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, de traspaso a dicha Comunidad de una serie de servicios en materia de ejecución de la legislación estatal sobre tráfico y circulación de vehículos.

Consecuentemente, Navarra, al advenimiento de la LORAFNA, no desarrollaba ciertas funciones administrativas dentro de las tareas ejecutivas de la legislación del Estado en esta materia de tráfico y circulación de vehículos de motor⁷.

⁷ En concreto:

- Facultades en materia de escuelas particulares de conductores. No es momento de detallar las mismas, bastando con recordar que respecto de las autorizaciones de instalación y funcionamiento habrá de respetar las normas sustantivas



dictadas por el Ministerio del Interior. En relación con los certificados para ejercer como profesores, en los tribunales calificadoros formará parte como vocal un funcionario de la Escala Técnica de la Jefatura Central de Tráfico designado por ésta. Corresponde al Estado, sin embargo, la fijación de los requisitos y el contenido mínimo de las pruebas que han de superarse para acceder a la condición de director o profesor de Escuelas particulares de conductores. Además, la Comunidad Autónoma ha de convocar las pruebas para la obtención de dichos certificados de aptitud en las mismas fechas y con el mismo programa que las convocadas por la Jefatura Central de Tráfico.

- La facultad de sancionar las infracciones en materia de tráfico (con exclusión de las que competen a los Municipios), previa instrucción, dictado de la resolución y ejecución, incluyendo la percepción del importe de las multas.

- La facultad de autorizar, conforme a la normativa vigente

La circulación de vehículos históricos, dentro de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma;

Las pruebas deportivas cuyos itinerarios discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, así como la vigilancia y protección de las mismas y de aquellas otras cuyos itinerarios discurran en parte por dicho territorio.

- Campañas divulgativas de educación y formación vial en territorio de la Comunidad Autónoma, y ejecutar las que se programen por la Jefatura Central de Tráfico de ámbito territorial supracomunitario.

- Dictar las instrucciones a que deba ajustarse la actuación de las Policías Municipales para la observancia e interpretación de las normas de circulación en el territorio de la Comunidad en coordinación con la Jefatura Central de Tráfico.

- Medidas de vigilancia y/o restricciones en la circulación de vehículos por las vías públicas cuando así proceda de acuerdo con la legislación vigente, cumpliendo con las instrucciones de carácter general referidas a las grandes operaciones de movimiento de vehículos.



7. LA EXIGENCIA DE QUE LAS FACULTADES SEAN EJERCIDAS “ACTUALMENTE”

Cada una de las distintas vías de traspaso a una Comunidad Autónoma (y en concreto a Navarra) de funciones correspondientes a una competencia concreta, antes expuestas al invocar la normativa vigente, responde a un supuesto diferente en cuanto a la titularidad de la competencia sobre la materia examinada.

Es diferente la vía si la competencia sobre la materia es del Estado o es de Navarra, como se ha visto y así se desarrollará en las conclusiones de este escrito.

Se ha expuesto antes cómo el artículo 39.1.a) LORAFNA configura la competencia histórica por referencia a las facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada y disposiciones complementarias.

El precepto no sólo emplea el término “actualmente”, sino que lo refiere a competencias (ejercidas por Navarra a la entrada en vigor de la LORAFNA) pero al amparo de la Ley Paccionada y disposiciones vigentes.

La interpretación del precepto podría descansar principalmente en el adverbio que apela a la “actualidad” del ejercicio de la competencia histórica.

- La percepción de los derechos o tasas a que dé lugar el ejercicio de las competencias anteriores.



Es pacífico que el término “actualmente” designa el tiempo actual o presente y también la realidad o verdad del ser y ejercicio de aquello de lo que ese adverbio se predica.

No puede discutirse que el término forma parte del precepto. Pero entiendo que ha de prestarse atención a que las competencias que actualmente ejerce no pueden ser otras (según el precepto impone) que las que se derivan de la Ley Paccionada y disposiciones complementarias. La evolución histórica a que se ha hecho mención pone de manifiesto que la competencia de tráfico y la ejercida en materia de tráfico por la Policía Foral son competencias con engarce en la Ley Paccionada y normas de aplicación de la misma. Son las restricciones a esas competencias (no se olvide de que se trata de recuperar competencias ejecutivas) las que no derivan de esos títulos normativos.

En definitiva, la medida en que la competencia de tráfico era desarrollada por Navarra al entrar en vigor la LORAFNA no derivaba de la Ley Paccionada ni de sus disposiciones complementarias, pues, entiendo, sería muy forzado encuadrar entre las mismas aquellas normas emanadas del Estado (no digamos meras actuaciones materiales) que hayan podido ir cercenando las facultades que el derecho histórico sustentado en la Ley Paccionada confería a Navarra.

El adverbio “actualmente” se reitera en dos especies del género derecho histórico: la especie relativa al tráfico (artículo 49.3 LORAFNA) y la que de la Policía Foral (artículo 51 LORAFNA).

La interpretación que hemos efectuado respecto del artículo 39.1.a) LORAFNA conviene igualmente a los



artículos 49.3 y 51, de modo que el contenido, los límites o la medida del derecho histórico más se completarían con lo que la Ley Paccionada y disposiciones complementarias le hayan atribuido que con actos o disposiciones estatales no conformes con lo que la Ley Paccionada en su momento hubiera dispuesto.

Sea como fuere, la especificación de cuáles sean las competencias y facultades o funciones que “actualmente” ostenta Navarra en una competencia histórica ha sido objeto de análisis por el TC.

A. La interpretación del adverbio “actualmente” en la STC 140/1990.

La debida comprensión de la doctrina del TC exige una lectura atenta de la literalidad de la sentencia citada (relativa a la competencia histórica sobre el régimen estatutario de los funcionarios). Se trata de la STC 140/1990, de 20 de septiembre, de la que son de interés especial sus fundamentos jurídicos (FFJJ) 3 y 4. La misma resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, aprobatorio del reglamento para la elección de órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra⁸.

Sin que este análisis excuse de la lectura de su texto, de su estudio se pueden extraer las siguientes consideraciones.

⁸ Un examen más acertado en RAZQUN LIZARRAGA, M.M. “Límites de las competencias históricas de Navarra. El ejemplo de la función pública”. Revista Jurídica de Navarra nº 58. Pamplona. Julio-Diciembre 2014. Páginas 13-45.



Esa sentencia consagra la consideración “dinámica” de las competencias forales, amparada por la Disposición Adicional Primera CE y recogida en la LORAFNA. Huye de una concepción fosilizada del régimen foral y permite entender una competencia en su complitud en el sentido actual. El TC contempla los derechos históricos como algo vivo. El propio TC había afirmado, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, por ejemplo, que el derecho histórico excede de lo normado en el Título VIII CE, dado que no implica tan sólo el reconocimiento de un elemento organizativo, sino también competencial, que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado.

Aunque la correcta determinación del alcance de un derecho histórico pueda exigir una investigación de esa naturaleza (histórica), aquél no termina ni concluye en una determinada fecha con el consiguiente anquilosamiento de la competencia. Y ello porque el derecho histórico sobre una materia supone el reconocimiento de esa competencia según el contenido que esa materia vaya teniendo a lo largo de la historia. Pues la garantía constitucional del régimen foral ampara un derecho histórico dinámico o evolutivo, acompasado a los cambios producidos a lo largo del tiempo.

De acuerdo con esta doctrina, la competencia en una materia abarca todas las funciones integrantes en -o inherentes a- ella con independencia de que algunas de ellas aparecido con posterioridad. La “actualidad” de las funciones ejercidas en el momento de entrar en vigor la LORAFNA no equivale a una foto fija de la competencia, sino, por el contrario, exige aplicar una concepción dinámica atendiendo a su devenir y posterior configuración normativa.



La actualización por la LORAFNA de un título competencial histórico supone la inclusión dentro de la competencia foral de lo que en cada momento haya de entenderse como comprendido dentro de ella.

En concreto, con referencia al objeto sobre el que versa la sentencia, la regulación (en aquel caso de la representación colectiva de los funcionarios) no se había llevado a cabo por Navarra en ejercicio de su competencia exclusiva (en los términos de la LORAFNA) en materia de funcionarios públicos. Pero el que no se hubiera disciplinado ese concreto aspecto no es lo relevante. Lo decisivo es que históricamente se haya ejercido la competencia sobre una materia globalmente considerada y no, dentro de la misma, sobre los aspectos concretos que hayan de considerarse incluidos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento. Siendo cierto que Navarra ha venido ejerciendo competencias en esa materia, dentro de sus facultades se incluye lo que en cada momento histórico haya de considerarse como dentro de esa competencia, lo que comprende, también, aquellos aspectos que se consideren incluidos en ella, aunque su ejercicio no se haya realizado con anterioridad, pues cabe entender que es consecuencia ineludible de los poderes que corresponden históricamente a la Comunidad Foral y le reconocen expresamente la CE y la LORAFNA.

La actualización de esa competencia supone la inclusión dentro de las facultades forales de lo que en cada momento haya de entenderse como comprendido dentro de su régimen (estatutario de los funcionarios, en ese caso).

En el análisis de esa STC no puede obviarse que contempla un supuesto algo diferente del que es objeto de este artículo, puesto que la regulación de los derechos



de representación colectiva de los funcionarios no formaba parte del régimen estatutario de los funcionarios ni en Navarra ni en el resto de España, tal y como dice la STC, "por la novedad del tema y lo reciente del ejercicio de competencias en relación al mismo".

La "novedad" se ilustra contemplando cómo la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical regula el derecho constitucional de libertad sindical, siendo de aplicación directa a las Administraciones Públicas lo referente a libertad sindical, régimen jurídico sindical, representatividad sindical, acción sindical, tutela de la libertad sindical, y represión de las conductas antisindicales. Y es la Ley 9/87 de 12 de junio, la que, en cumplimiento de la Disposición Adicional Segunda de la LOLS, normativiza otras materias referidas al derecho de sindicación de los funcionarios públicos, referentes a sus órganos de representación, determinación de sus condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Transportando estas consideraciones a la materia del tráfico, ya se ha apreciado cómo el resto de funciones ejecutivas en materia de tráfico que Navarra no ha venido ejerciendo sí que formaban parte del contenido que hasta este momento albergaba la competencia ejecutiva en materia de tráfico. Y ese contenido era efectivamente ejercido por el Estado. No es algo "novedoso".

Esa objeción, no obstante, no parece tan relevante cuando la propia STC más adelante consagra la conclusión de que basta con que se hayan ejercido competencias en una materia (atribuidas por un derecho histórico) para incluir en ese ámbito competencial lo que en cada momento haya de considerarse incorporado al ejercicio concreto y preciso de esa facultad.



Así, entiendo que, de acuerdo con la transcrita doctrina constitucional, también en este caso ha de considerarse que dentro de las competencias de Navarra para el control y vigilancia del tráfico y de policía, actualizadas en los artículos 49.3 y 51 LORAFNA, se puede encuadrar el resto de funciones que ahora no se ejercen⁹.

B. La aplicación de esa doctrina por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS.

Las ya anteriormente mencionadas SSTS de 13 de febrero de 2018 (sentencia nº 219/2018, recurso de casación nº 3400/2015) y de 7 de marzo de 2018 (sentencia nº 379/2018, recurso de casación nº 3399/2015) superan la salvedad que este mismo escrito ha esbozado en el apartado A de este numeral 7, en el sentido de que la doctrina del TC se aplicaba a un supuesto en que Navarra no había regulado un concreto aspecto del régimen estatutario funcional por la novedad del asunto.

⁹ Alguna doctrina expone, en línea coincidente con estos razonamientos, que, una vez *“reconocido por la Constitución y asumido por la Comunidad, el derecho histórico no nos remite a la historia, sino a capacidad de determinación de su sujeto político a partir de la misma. Es cuestión de título antes que de contenido. No es tan sólo que sirva para asumir determinadas competencias, sino también y ante todo que capacita para determinarse sobre el propio autogobierno más allá de lo que la propia Constitución prevé. El reconocimiento constitucional no se hizo para subordinar Comunidades a la historia, sino para todo lo contrario, para abrirles horizonte de autonomía”*. CLAVERO SALVADOR, B. *“Desde el principio”*: la quiebra jurisprudencial del autogobierno constitucional. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, (2019), PÁGS. 116-134.



En efecto, el propio objeto de esos pronunciamientos revela cómo la Sala no ha considerado esa cautela antes expuesta como obstativa del ejercicio por Navarra de determinadas funciones ejecutivas en materia de tráfico. Así, en esas resoluciones judiciales se contempla la regularidad jurídica de dos resoluciones del Director General de Interior del Gobierno de Navarra, por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico. Y esas funciones sí que eran ejercidas con anterioridad, no eran “novedosas”, y se llevaban a cabo por la Administración del Estado. Sin ánimo exhaustivo, baste con considerar la Resolución de 29 de diciembre de 2010, de la Dirección General de Tráfico, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2011, o la Resolución de 24 de enero de 2012, de la Dirección General de Tráfico, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2012. Esas normas someten a regulación, a determinados efectos, las carreteras de Navarra. Por ejemplo, en la previsión de que las restricciones a pruebas deportivas en la citada Comunidad serían las de carácter general, aplicables sólo a las carreteras de la Red de Interés General y Foral.

El hecho de que determinadas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor hayan sido ejercidas por la Administración del Estado y no por Navarra, y no por una irrupción “del tema” en un momento dado que hubiera impedido su desempeño por Navarra con anterioridad, no impide que Navarra lleve a la práctica su competencia en la materia, con sustento en lo establecido en la LORAFNA.

Ha de incluirse en la competencia lo que en cada momento histórico puedan considerarse como facultades ejecutivas en materia de tráfico.



Los FFDD 4, in fine, de esas sentencias reconocen que

“...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».

Sigue esta línea el FD 5 de esas sentencias, y recuerda doctrina del TC, (sentencias TC 159/1993 de 6 de mayo, 208/2012, de 14 de noviembre, y 110/2014, de 26 de junio) que puede reconducirse, en esencia, a la que se ha inferido de la STC 140/1990, antes expuesta.

El FD 6 de ambas sentencias analiza la expresión «que actualmente ostenta» y afirma que la legalidad postconstitucional ha atribuido a la Comunidad Foral de Navarra la competencia en materia de planificación, construcción, conservación, uso y explotación de las carreteras, y ha configurado un cuerpo de policía foral definido a nivel legal conforme a las pautas características de un cuerpo policial integral, que asume dentro de esa caracterización integral la materia de tráfico y circulación vial (bien que hic et nunc aún en concurrencia con las fuerzas de seguridad del Estado).

El FD 7 contempla la objeción de la representación de la Administración del Estado, en el sentido de que Navarra



ostenta competencias en materia de ordenación del tráfico, entendida únicamente como vigilancia, control y policía de la circulación vial, negando que esa competencia se extienda a lo que es tráfico y circulación en sí mismos, a la "regulación del tráfico propiamente dicho".

Para el TS, se trata de una distinción forzada: "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". Impondría que una misma actuación hubiera de ser asumida al mismo tiempo y en el mismo lugar por autoridades administrativas y fuerzas policiales distintas: unas ordenarían las restricciones del tráfico, otras vigilarían lo ordenado y sancionarían... Distorsiones "que no tendrían lugar si la totalidad de la atención del tráfico y la circulación es asumida por un solo nivel administrativo y una única fuerza policial de tráfico".

Navarra ha ejercitado facultades integrales en actividad de policía de carreteras, que se proyectaban sobre la gestión y mantenimiento del viario, y, por tanto, no sólo sobre la disciplina de su utilización. Facultades integrales que, aun cuando a partir de la Guerra Civil de 1936-1939 se vinieron a limitar, fueron retenidas por la Diputación Foral en cuanto a las competencias de gestión y policía administrativa en concurrencia con las de las Fuerzas y Cuerpos del Estado.

Además, la "interpretación de los títulos competenciales autonómicos aquí implicados debe hacerse no de forma restrictiva, sino en coherencia con el propósito consagrado en la LORAFNA de reintegración y amejoramiento del fuero, lo que implica una



contemplación de los derechos históricos que se trata de reintegrar y mejorar no meramente literal de las normas preconstitucionales sino acorde con las competencias históricas. 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.

El hecho de que la LORAFNA (artículos 49.3 y 51.1) diga que se mantendrán las facultades, competencias y funciones “que actualmente se ostentan” no puede interpretarse reduccionistamente, 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.

Las sentencias nos vuelven a poner ante la vista el hecho de que ha sido posible que una competencia ejecutiva en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor haya sido efectivamente ejercida por Navarra y otras no. Como venimos razonando, de esta situación no surge como consecuencia la imposibilidad de un pleno ejercicio competencial en la materia. Y ello sin necesidad de integrar esas facultades que no se ejercitan por Navarra.



Como vemos, las SSTS citadas, al estudiar (a los efectos del pleito que resolvían) las competencias de establecer restricciones o limitaciones a la circulación de vehículos (que antes se habían fijado por la Administración del Estado) dicen que (FD 7) el deslinde competencial del que parte la sentencia de instancia conlleva una separación forzada, ineficiente y disfuncional de ámbitos que, lejos de presentarse diferenciados, se entremezclan y resultan por ello difícilmente diferenciables. En el terreno ejecutivo, el tráfico propiamente dicho y su control, vigilancia y disciplina policial se entrelazan en su planteamiento y desarrollo.

Congruentemente con la vigencia, sin impugnación alguna, de la Ley 5/2007, de Carreteras de Navarra, sobre la que no se plantea cuestión de inconstitucionalidad (tampoco lo hace el propio TS), la legislación foral navarra, en desarrollo de las previsiones estatutarias, permite una intervención policial no sólo en materia de ordenación del tráfico y control y represión de conductas infractoras, sino también en el tráfico mismo.

La legislación foral de policía y carreteras citada, lejos de hacerse acreedora al reproche de inconstitucionalidad por un eventual exceso competencial, no hace más que poner de manifiesto que la asunción de competencias por la Comunidad por la vía de la reintegración y el mejoramiento del Fuero incluye los ámbitos competenciales que la Administración del Estado discutía.

En consecuencia, también las SSTS invocadas abonan la interpretación dinámica de los derechos históricos de Navarra en su vertiente competencial, que impone su actualización a aquel contenido que sea conforme con las facultades que en cada momento hayan de integrarlo,



sin que sea obstáculo para ello el hecho de que hasta un determinado momento alguna facultad ejecutiva concreta de la legislación estatal en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor no haya sido efectivamente ejercida por Navarra.

8. LOS PROCEDIMIENTOS DE ASUNCIÓN DE FUNCIONES EJECUTIVA EN MATERIA DE TRÁFICO.

A. Los antecedentes históricos y legislativos.

En el momento en que se plantee la aplicación o el enjuiciamiento del concreto instrumento normativo por el que se opte para la asignación a Navarra del resto de funciones ejecutivas en materia de tráfico, la exégesis normativa habrá de verse completada con el examen de los antecedentes históricos y legislativos.

En efecto, en orden a interpretar la norma o disposición general que articule la asunción de otras competencias ejecutivas en materia de tráfico, además de atender a la dicción de los preceptos en cuestión, habrá también de prestarse atención a los antecedentes históricos y legislativos, cuyo valor interpretativo de las normas consagra el propio artículo 3.1 del Código Civil. Antecedentes que, en esta materia, bien podrían incorporarse también a la "realidad social" del tiempo en que nos movemos.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) no hace mención alguna al tráfico. Su artículo 17 reconoce a la CAPV competencia en materia de Policía en los siguientes términos: *"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” (artículo 17.1). Por otra parte, dicha Policía autonómica se integra inicialmente por el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en ese momento, y por los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa –inexistentes en aquella coyuntura y en la etapa preconstitucional- que se restablecen mediante este precepto (artículo 17.5).

Sólo con base en esta regla estatutaria (artículo 17 EAPV), por 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, se transfirieron a esa Comunidad funciones y competencias referidas a la ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos. En efecto, ese traspaso, como se indica en la parte expositiva de dicho Real Decreto y en el propio acuerdo de traspaso que se aprueba, trae causa del artículo 17 EAPV. En suma, que, de la competencia autonómica en materia de policía en virtud de la actualización de sus derechos históricos, se deriva la competencia ejecutiva en materia de tráfico y circulación de vehículos.



Ilustra que se considera que ese sea el cimiento de la competencia lo que señala el apartado A) del acuerdo de traspaso adoptado por la Comisión Mixta:

“A) Competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma.

Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, cuyo desarrollo se inició a través del Real Decreto 2903/1982, 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 de vehículos.”

Así pues, a la CAPV se han traspasado servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos con base en su competencia en materia de policía, sin concreción estatutaria alguna respecto de la específica materia de tráfico.

No parece discutible que la Comunidad Foral de Navarra ostenta una situación preconstitucional cuando menos similar a la del territorio histórico de Álava de la CAPV en cuanto a policía de carreteras (artículo 51 LORAFNA) y, además, dispone del ya repetidamente analizado título añadido, configurado por el expreso reconocimiento estatutario de su competencia histórica en materia de tráfico y circulación de vehículos, desconocido en el EAPV (artículo 49.3 LORAFNA).

Si el antecedente citado culminó con ese procedimiento, sería incongruente impedir en el caso de Navarra acudir a un Real Decreto de traspaso de servicios del Estado.



Situación diferente se observa en Cataluña. El inicial artículo 13.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, al regular la policía autonómica, reservaba a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado servicios de carácter extracomunitario y supracomunitario, entre los cuales situaba el tráfico. Esto es, excluía la materia de tráfico del ámbito competencial autonómico de Cataluña.

Habida cuenta no ya de que el Estatuto de Autonomía no contemplase la materia de tráfico entre las propias de la competencia de esa Comunidad, sino de su expresa exclusión de su acervo competencial, era ineludible que hubiera de acudir al procedimiento de la Ley Orgánica previsto en el artículo 150.2 CE. Así se hizo.

Ello conllevó la aprobación de la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que permitió después el traspaso de los servicios correspondientes por Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo.

En esta Ley Orgánica se parte de la competencia estatal sobre tráfico y circulación de vehículos a motor atribuida al Estado por el artículo 149.1.21 CE, cuya concordancia en el ámbito estatutario se encuentra en el artículo 13.4 del Estatuto, fundamentado sin embargo en el artículo 149.1.29 de la Constitución; concordancia que se explica en la tradicional reunión en el mismo Departamento ministerial y la encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la ordenación del tráfico y protección del orden público y de la seguridad ciudadana.

Como el artículo 13 del Estatuto autorizaba a la Generalidad de Cataluña a crear una Policía Autónoma,



con competencia en materia de seguridad ciudadana - que la tradición administrativa vincula a la de tráfico- se estima justificada la transferencia, disponiendo además la Comunidad de la infraestructura indispensable para el ejercicio de las funciones transferidas.

Por ello, se transfieren a Cataluña las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, con las salvedades expresadas en el artículo 1 y en las condiciones de ejercicio fijadas en el artículo 2; disponiendo que la asunción del ejercicio competencial será efectiva a partir del traspaso de servicios (artículo 3). Por último, esta transferencia está inevitablemente conectada con el despliegue de la Policía Autónoma, a la que se refiere la Disposición Transitoria Única de dicha Ley-Orgánica 611997.

El traspaso de servicios y funciones a que se refiere la citada Ley Orgánica de transferencia se llevó a cabo por el indicado Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo, que identifica de forma pormenorizada los servicios y funciones de ejecución de la Administración del Estado que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Ha de señalarse a este respecto que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, asigna a la Comunidad determinadas competencias, entre las que destaca, en materia de seguridad pública, las que le confiere el artículo 164, de forma señalada la creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y el control y la vigilancia del tráfico.

El procedimiento seguido con Cataluña es congruente con la ausencia de previsión estatutaria en materia de tráfico, ausencia que no se produce en Navarra, como se



ha visto, lo que excluye, de entrada, su mimética extensión al supuesto de hecho que contempla esta norma de transferencia de competencias en materia de titularidad estatal.

B. Conclusiones en cuanto al instrumento a emplear para completar las funciones ejecutivas en esta materia por Navarra.

Ha de resaltarse que las conclusiones que se van a sentar no puede resultar tan terminantes como pudieran establecerse en un estudio de otra naturaleza. Esa seguridad en las consecuencias de nuestra argumentación viene entorpecida por la propia índole de la materia y por la complicación que supone el juego de la garantía constitucional de los derechos históricos de Navarra respecto de los mecanismos de distribución de competencias diseñados por la CE y respecto de las vías para su asignación, modificación o traspaso de servicios estatales¹⁰.

¹⁰ El estudio antes citado de IZU BELLOSO, M.J., Op. Cit., pag. 121, concluye que la recuperación de las competencias de tráfico podría consistir:

- a) En asumir toda la competencia de ejecución de la normativa estatal en materia de tráfico, de modo similar al País Vasco, por vía de reforma de la LORAFNA o LO de transferencias o delegación de funciones.
- b) En atribuir a la Policía Foral la vigilancia del tráfico en las carreteras de Navarra, sustituyendo a la Guardia Civil, sin asunción de otras facultades o competencias. Opción que podría articularse sin necesidad de acudir a esos instrumentos normativos, sino, simplemente, por un acuerdo entre las dos administraciones, por las que la Guardia Civil restringiera sus servicios en Navarra a los de incidencia supraterritorial, como acompañamiento de transportes especiales o pruebas deportivas que excedieran el territorio foral y casos similar



B.1. Mediante una modificación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Hipotéticamente, cabría cuestionarse si podría emplearse este mecanismo para la asunción de competencias en materia de tráfico.

Como hemos visto, la competencia de la Policía Foral en materia de tráfico en la actualidad no difiere de la que corresponde a la Guardia Civil. La concurrencia de ambos cuerpos en la vigilancia del tráfico no patentiza deficiencia alguna de la Policía Foral respecto del ejercicio de esa competencia sino, antes al contrario, su paridad respecto de las competencias que en esa materia desempeña la Guardia Civil.

Anteriormente se ha analizado que, entre las funciones que la LOFCS atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se ubica la asignación a la Guardia Civil de "la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas" (artículo 12.1. B. c).

Sin embargo, la Disposición Final Tercera de la LOFCS antes citada no invoca ese precepto entre los que sean de aplicación directa en Navarra.

Si ese precepto se hubiera integrado entre los que son de aplicación directa a Navarra, ello habría resultado contradictorio con el artículo 51 de la LORAFNA.

Además, como también hemos anticipado, los preceptos de aplicación directa a que esa Disposición Final Tercera de la LOFCS alude no proyectan incidencia funcional inmediata en las atribuciones que la Policía Foral pueda desempeñar en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor.



En consecuencia, esa vigilancia del tráfico se ha atribuido legítimamente a la Policía Foral por el artículo 16.f) de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

Por tanto, no hay necesidad alguna de interesar una modificación de la mencionada LO.

B.2. Mediante la vía del artículo 150.2 CE, esto es, una Ley Orgánica de transferencia o delegación

La opción enunciada, no cabe duda, calmaría cualquier inseguridad al respecto, pues se trata de un procedimiento de un elevado rango normativo.

Sin embargo, la consecuencia a que aboca el razonamiento seguido en este escrito no parece permitir esa solución.

Según su dicción literal:

“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 formas de control que se reserve el Estado.”

El artículo alude a materias de competencia del Estado. La competencia en materia de tráfico es del Estado en el diseño competencial que se plasma en los artículos 148 y 149 CE.

Sin embargo, no es discutido que Navarra tiene competencias en materia de tráfico. Si los derechos



históricos confieren a Navarra un contenido competencial exorbitante respecto del que deriva de la combinación de los artículos 148 y 149 CE, la apelación a ese procedimiento de transferencia o delegación parece forzada. Navarra no requiere que ninguna otra disposición con rango de Ley Orgánica le transfiera competencias ejecutivas en materia de tráfico, pues ya las tiene, reconocidas en la LORAFNA con sustento en la Disposición Adicional Primera CE. Además, su ejercicio ha venido siendo reconocido por el Estado durante siglos (y decenios tras la entrada en vigor de la CE y la LORAFNA).

No adviene, pues, el supuesto de hecho que la norma constitucional contempla: que se trate de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal en el sentido en que tal norma lo entiende.

De otra parte, no cabe duda de que, en el régimen "común" autonómico, no hay obstáculo para la delegación a una o a todas las Comunidades Autónomas de facultades de ejecución singularizadas sobre una materia concreta (por ejemplo, lo que se hizo por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en relación con los transportes por carretera y cable).

Coincidiría con el caso que examinamos en que sólo se delegan o se transfieren unas concretas facultades ejecutivas (y no todas) en una determinada materia.

Sin embargo, el obstáculo que apreciamos en este caso es el que antes hemos opuesto: en el caso de Navarra, la delegación de funciones ejecutivas concretas no se referiría a materia de titularidad estatal, sino a una materia en la que Navarra ostenta una competencia histórica.



Entiendo que no cabe esta vía.

B.3. A través de una modificación de la LORAFNA al objeto de que se recoja en la misma la competencia, vía artículo 71 de la propia norma institucional básica de la Comunidad Foral

Esta posible vía nos sitúa ante un escenario similar al anteriormente examinado.

Según este mecanismo, la incorporación de otros derechos originarios e históricos se hará reformando la LORAFNA, a iniciativa de la Diputación Foral o del Gobierno de la Nación, que elaborarán una propuesta conjunta, a ser sometida a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la LORAFNA.

Los derechos originarios e históricos en materia de tráfico están incorporados a la LORAFNA. Las competencias en materia de tráfico que la LORAFNA prevé son de índole ejecutiva. Es cierto que existen funciones ejecutivas que no son desempeñadas por Navarra. Pero esas concretas funciones no constituyen derechos históricos que hayan de incorporarse a la LORAFNA.

Los mentados derechos históricos que fundamentan la competencia en tráfico (y Policía Foral) ya se han insertado en la LORAFNA, como hemos visto. La interpretación dinámica de los derechos históricos que el TC impone hace que no sea razonable efectuar disecciones entre unas y otras facultades de índole ejecutiva, aunque el devenir de determinados acontecimientos y regímenes políticos haya confluído en



una situación de concurrencia de funciones ejecutivas en la materia de tráfico.

Un procedimiento como el previsto en la Disposición Adicional Primera LORAFNA no está pensado para que Navarra asuma la ejecución de otras funciones ejecutivas, íntimamente conectadas con las que ha venido ejerciendo en concurrencia con el Estado, sino para la incorporación de derechos históricos no contemplados en la LORAFNA.

Emplear esa vía supondría entender que la competencia histórica en materia de tráfico no es la competencia ejecutiva, sino sólo una parte de las funciones ejecutivas que, según el TS, son de irrazonable desglose dentro del conjunto armónico de las mismas.

Recordamos, además, que, por un lado, el límite de la competencia histórica en este caso concreto, de entender aplicable este procedimiento, no vendría impuesto por el tope o confín que el artículo 39.1.a) LORAFNA prevé, sino que lo constituiría el status quo en que se sitúe el ejercicio de una competencia en el momento de la entrada en vigor de la LORAFNA, no por aplicación de las normas a que la propia LORAFNA apela (la Ley Paccionada y disposiciones complementarias) sino por prácticas y normas estatales que en nada complementan ni respetan la mentada Ley Paccionada.

Por otro lado, aunque el estado del ejercicio de las competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor dependiera (que no es el caso) de la Ley Paccionada y disposiciones complementarias, el entendimiento de las competencias ejecutivas en materia de tráfico tal y como exactamente se encuentran al comenzar la vigencia de la LORAFNA contravendría la doctrina del carácter dinámico de los



derechos históricos en su vertiente competencial, establecida por el TC y el TS en las sentencias que han sido comentadas.

No se precisa, pues, esta vía.

B.4. Por medio de un Real Decreto de transferencias previa negociación y acuerdo en el seno de la Junta de Transferencias, vía Real Decreto 2356/1984, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas reguladoras de la transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral de Navarra

La argumentación precedente aboca a que esta sea la solución más acertada, habida cuenta de que la competencia ya está reconocida en la LORAFNA. También la LORAFNA cumple las previsiones constitucionales (artículo 147.2. d) CE), al establecer en su Disposición Transitoria Cuarta las bases para la transferencia a Navarra de los servicios relativos a las facultades y competencias que, conforme a la misma LORAFNA, le corresponden.

En el caso de Navarra, está “estatutariamente” reconocida la competencia de la Comunidad Foral en la materia. La ausencia de determinados medios materiales para ejercer en su plenitud las competencias ejecutivas de Navarra en materia de tráfico hace que, mientras el traspaso se efectúe, el Estado las pueda seguir desarrollando, como ha venido sucediendo hasta la fecha.

La doctrina constitucional sobre el valor de los reales decretos de traspasos o transferencias de servicios estatales a las Comunidades Autónomas ha sido fijada reiteradamente por el Tribunal Constitucional [por todas,



SSTC 25/1983, de 7 de abril, FJ 3; 149/1991, de 4 de julio, FJ 4, E); y 132/998, de 18 de junio de 1998]. La naturaleza de estos Reales Decretos consiste únicamente en la de ser instrumentos para la transferencia de servicios, esto es, de medios materiales, personales y, en su caso, financieros para ejercer la competencia, pero en ningún caso a su través de traspasa competencia alguna. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias. El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos (STC 25/1983, FJ 3).

La posesión por Navarra de la competencia en materia de tráfico y de Policía Foral no depende, pues, de que no se hayan traspasado determinados servicios. El Real Decreto de traspaso de servicios no es determinante de la titularidad de la competencia: la competencia se recibe en la LORAFNA, de modo que el traspaso es una consecuencia de la previa titularidad de la competencia correspondiente que lo habilita o ampara.

La Comunidad Foral de Navarra, pues, ostenta competencia en la materia y sólo precisará el traspaso de algunos servicios correspondientes a dicha materia o función. En concreto, de los no ejercidos por Navarra, o de la porción de los ejercidos por Navarra que hayan sido desempeñados en concurrencia con el Estado.



Esta es, pues, la vía que entiendo acomodada para que Navarra pueda actualizar su competencia en esta materia de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículo.

Gabilex
Nº 25
Marzo 2021
www.gabilex.jccm.es