

Expediente: 13/2024

Objeto: Propuesta de reforma del artículo 49.3 y la adición de un párrafo al apartado 2 del artículo 51 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Dictamen: 17/2024, de 8 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de mayo de 2024,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 24 de abril de 2024 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre la propuesta de reforma del artículo 49.3 y la adición de un párrafo al apartado 2 del artículo 51 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de abril de 2024.

I.2ª. Expediente remitido

A efectos de la presente consulta se ha remitido a este Consejo la documentación siguiente:

1. Certificado del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de febrero de 2024, por el que ejercita la iniciativa de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA) para asumir la competencia en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.
2. Certificado del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de febrero de 2024, por el que se designan a los representantes del Gobierno de Navarra en la Comisión Negociadora para la iniciativa de reforma de la LORAFNA para asumir la competencia en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.
3. Acta de la reunión de la Comisión Negociadora para la iniciativa de reforma de la LORAFNA para asumir la competencia en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en la que se hace constar que el 23 de abril de 2024, en la sede del Gobierno de Navarra, se reunieron como Comisión Negociadora las personas designadas por el Gobierno de España y el Gobierno de Navarra para convenir la propuesta de reforma de la LORAFNA, en orden a la asunción de la competencia en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial por el Gobierno de Navarra, conforme a su Régimen Foral. En el Acta se recoge que, tras las conversaciones entabladas y ante la sintonía existente, se acuerda celebrar una única sesión en orden a acordar la propuesta de reforma. Por parte del Director General de Presidencia, Gobierno Abierto y Relaciones con el Parlamento de Navarra se procede a la lectura de la propuesta de acuerdo que podría formular la Comisión Negociadora, existiendo conformidad absoluta a la propuesta por parte de todos los asistentes, que se deberá someter a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales.

4. La propuesta acordada, que se configura como Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Foral 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuanto a tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial, plantea la modificación del artículo 49.3, que queda redactado de la siguiente forma: «En todo caso, en las materias a las que se refieren los apartados anteriores, Navarra conservará las facultades y competencias que actualmente ostenta. Corresponden a Navarra en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en virtud de su régimen foral y de lo dispuesto en esta ley orgánica, además de las facultades y competencias que viene ostentando, la competencia para la ejecución de la legislación del Estado, así como las funciones de vigilancia y control del tráfico»; y la adición de un párrafo al apartado 2 del artículo 51, con la siguiente redacción: «En materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial las competencias de la Policía Foral se regirán por lo dispuesto en el artículo 49.3».
5. Obra en el expediente informe propuesta para la adopción de un acuerdo por el Gobierno de Navarra por el que se dé por enterado y solicite dictamen del Consejo de Navarra, en relación con el Acuerdo de la Comisión Negociadora sobre la reforma de la LORFNA en materia de tráfico, vehículos a motor y seguridad vial, suscrito por el Director General de Presidencia, Gobierno Abierto y Relaciones con el Parlamento de Navarra. En dicho informe, se hace referencia al Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, por el que se traspasaron funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y su acuerdo complementario, que fue anulado parcialmente por la sentencia del Tribunal Supremo, número 258/2024, de 15 de febrero, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en concreto, respecto a las funciones y servicios transferidos que ejerce la Agrupación de la Guardia Civil de Tráfico de Navarra, por no estar, a juicio del tribunal, la competencia reconocida en la LORAFNA y, ello, sin

perjuicio de que la Comunidad Foral de Navarra pueda asumir esas funciones y servicios, bien reformando la LORAFNA, o bien mediante una Ley Orgánica del artículo 150.2 de la Constitución. Tras ello, referencia las actuaciones habidas hasta alcanzar el acuerdo en la Comisión Negociadora el 23 de abril de 2024, y señala que el artículo 14.1. de la LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en las propuestas de reforma de la LORAFNA, añadiendo que, conforme con el artículo 17 de la citada Ley Foral, en los casos en los que el dictamen se solicite con carácter de urgencia, el plazo para su emisión puede reducirse hasta los quince días hábiles y, en el caso presente, justifica la urgencia en la necesidad de aprobar la reforma de la LORAFNA para dar certeza y seguridad jurídica al ejercicio por parte de la Comunidad Foral de Navarra de tales competencias, tras la anulación parcial del Real Decreto 252/2023. Por ello, el informe termina proponiendo la adopción del acuerdo de solicitud del dictamen al Consejo de Navarra y su emisión con carácter de urgencia.

6. En el mismo sentido consta informe suscrito por el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia e Igualdad indicando que, tras los trámites previstos en el artículo 71 de la LORAFNA para su reforma, y tras el acuerdo de la Comisión Negociadora de 23 de abril de 2024, de reforma del artículo 49.3 y adición de un párrafo al apartado 2 del artículo 51, procede, como trámite previo a la remisión del acuerdo al Parlamento de Navarra, la consulta preceptiva al Consejo de Navarra, justificando la urgencia de su emisión.
7. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 24 de abril de 2024, según certificado obrante en el expediente, dándose por enterado del pacto alcanzado por la Comisión Negociadora para la reforma del artículo 49.3 y la adición de un párrafo al apartado 2 del artículo 51 de la LORAFNA, solicita con carácter de urgencia la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

Como se ha reseñado en los antecedentes, la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre la propuesta de reforma del artículo 49.3 y la adición de un párrafo al apartado 2 del artículo 51 de la LORAFNA, en cuanto a tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

De conformidad con lo establecido por el artículo 14.1. a) de la LFCN, según el cual el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente con relación a la «reforma de la LORAFNA».

Igualmente, atendiendo a la solicitud del dictamen con carácter de urgencia, este Consejo de Navarra lo emite, con tal consideración, en el menor plazo de tiempo posible en atención a sus condiciones de funcionamiento.

II.2ª. El procedimiento de reforma de la LORAFNA

El preámbulo de la LORAFNA considera como «rasgo propio del Régimen Foral navarro» el que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, «la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen». Asimismo, precisa que, «dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales, para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica».

En consonancia con ello, el artículo 71, único que forma parte del título III («De la reforma») de la LORAFNA, dispone lo siguiente:

- «1. Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente.
2. La reforma del mismo se ajustará, en todo caso, al siguiente procedimiento.
 - a) La iniciativa corresponderá a la Diputación Foral o al Gobierno de la Nación.
 - b) Tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica.
3. Si la propuesta de reforma fuese rechazada, continuará en vigor el régimen jurídico vigente con anterioridad a su formulación».

De los antecedentes transcritos y de la documentación incorporada al expediente, tal y como igualmente recoge la exposición de motivos de la propuesta de proyecto de Ley Orgánica, se evidencia de manera inequívoca que se ha ejercitado la iniciativa por parte del Gobierno de Navarra y que, tras las negociaciones oportunas, se ha alcanzado el correspondiente acuerdo en la Comisión Negociadora, formulándose, de común acuerdo, la propuesta de reforma a someter al Parlamento de Navarra y a las Cortes Generales.

En consecuencia, este Consejo de Navarra entiende que el procedimiento seguido para la reforma de la LORAFNA, en relación con las competencias en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, se ajusta a lo exigido por el citado artículo 71, habiéndose cumplimentado las dos primeras fases de iniciativa y acuerdo entre ambos Gobiernos a que se refieren, respectivamente, la letra a) del art. 71.2 y el inciso inicial de la letra b) del mismo precepto, debiendo continuar la tramitación de la reforma mediante su sometimiento a la aprobación del Parlamento de Navarra, antes de su remisión a las Cortes Generales para su aprobación como Ley Orgánica.

II.3ª. Contenido de la reforma

La propuesta de reforma como proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la LORAFNA, en cuanto a tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, consta de una exposición de motivos, un artículo único, compuesto por dos apartados (Uno, modificación del apartado 3 del artículo 49, y Dos, adición de un tercer párrafo al apartado 2 del artículo 51), y una disposición final.

La exposición de motivos, tras señalar que, conforme a su artículo 3, la LORAFNA tiene por objeto integrar en el Régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional y garantizar todas las competencias propias del citado Régimen Foral, recuerda que su artículo 2 establece que los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra deben ser respetados y amparados por los poderes públicos de acuerdo con la Ley de 25 de octubre de 1839, la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, la propia LORAFNA, y la Constitución Española, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de la disposición adicional Primera de la Constitución. Igualmente, indica que la disposición adicional primera de la LORAFNA establece que la aceptación del régimen establecido en ella 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; es decir, de común acuerdo.

Tras ello, se recuerda la actual regulación que en los artículos 49.3 y en el 51.1 se contiene sobre la competencia de Navarra en lo relativo a tráfico y circulación y Policía Foral, y se propone que, con la finalidad de reintegrar a la Comunidad Foral de Navarra en el pleno ejercicio de las funciones en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, asuma la competencia de vigilancia y control del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo que se refiere al contenido normativo, el punto Uno, del artículo único, da nueva redacción al apartado 3 del artículo 49 que queda redactado como sigue:

«3. En todo caso, en las materias a las que se refieren los apartados anteriores, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta.

Corresponden a Navarra en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en virtud de su régimen foral y de lo dispuesto en esta ley orgánica, además de las facultades y competencias que viene ostentando, la competencia para la ejecución de la legislación del Estado, así como las funciones de vigilancia y control del tráfico».

El punto Dos, del artículo único, adiciona un tercer párrafo al apartado 2 del artículo 51 con la siguiente redacción:

«En materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial las competencias de la Policía Foral se regirán por lo dispuesto en el artículo 49.3».

El Proyecto de Ley Orgánica se completa con una disposición final que regula su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

II.4ª. Valoración jurídica del Proyecto de reforma de la LORAFNA y su adecuación al bloque de constitucionalidad

El artículo 149.1.21.^a de la Constitución establece que el Estado ostenta competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. Por su parte, el artículo 49.3 de la LORAFNA, como venimos indicando, dispone que en lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta y, a su vez, el artículo 51.1, sobre la regulación del régimen de la Policía Foral, precisa que continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.

La competencia de Navarra en materia de tráfico y circulación es una competencia que le corresponde en virtud de su régimen foral y que conforme con lo establecido por la disposición adicional primera de la Constitución y de lo señalado por el propio artículo 2 de la LORAFNA, sus derechos originarios e históricos deben ser amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839 y la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias.

La actualización del régimen foral realizada por la LORAFNA, tal y como dispone su disposición adicional primera, no conlleva la renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a la Comunidad Foral de Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71.

Como ha reconocido el Tribunal Constitucional, entre otras en la STC 180/2016, referente al derecho local de Navarra, la Comunidad Foral de Navarra tiene un mayor techo competencial que el que se deriva del Título VIII de la Constitución «pues las previsiones de la LORAFNA, en la parte que reflejan derechos históricos, enraízan en la disposición adicional primera de la Constitución...».

Sobre la base de la existencia de la competencia histórica de Navarra en materia de tráfico y circulación y del régimen de la Policía Foral y de las funciones y atribuciones que sobre ellas se venía ejerciendo, mediante el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, se materializó el Acuerdo de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y su acuerdo complementario. En cuya virtud y, a fin de garantizar la asunción plena, progresiva y adecuada por la Comunidad Foral de Navarra de las facultades y competencias en todo lo relativo al tráfico y circulación, se establecía que el despliegue definitivo de los agentes de la Policía Foral para la vigilancia y control en materia de tráfico se iría produciendo de manera progresiva en el plazo máximo de cuatro años, a contar desde la publicación de la citada norma, continuando mientras tanto la Guardia Civil ejerciendo funciones de vigilancia y control en materia de tráfico y circulación de vehículos y regulando durante ese tiempo transitorio la tramitación, resolución y cobro de los expedientes sancionadores en la materia.

El Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y su acuerdo complementario fue objeto del recurso contencioso administrativo número

535/2023, interpuesto ante el Tribunal Supremo por «Justicia Guardia Civil» (JUCIL), siendo resuelto mediante Sentencia 258/2024, de 15 de febrero, que estimó el recurso declarando la nulidad de los acuerdos recurridos, precisando que la nulidad del Real Decreto y su acuerdo complementario alcanzaba a las funciones o servicios prestados por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Navarra.

La citada sentencia, rechazando las argumentaciones sostenidas por la Abogacía del Estado y de la representación de la Comunidad Foral de Navarra, efectuó los siguientes pronunciamientos sobre el fondo de la cuestión debatida:

«SEXTO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE EL FONDO.

1. La LORAFNA no incluye un título competencial que se identifique con las funciones que desempeña la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Navarra. Por esta razón lo controvertido se ciñe a determinar si, para que la Comunidad Foral de Navarra asuma las funciones y servicios en materia de tráfico y vehículos a motor que viene desempeñando la Guardia Civil, basta el Acuerdo de traspaso impugnado por ostentar ya la competencia en esa materia al formar parte de su Derecho histórico o bien, por no ostentarla, se precisaría la reforma de la LORAFNA, conforme a su artículo 71, o una ley de transferencia del artículo 150.2 de la Constitución.

2. Como decimos, al no deducirse de la LORAFNA la referida competencia es preciso indagar qué competencias tenía Navarra respecto de tráfico y vehículos a motor al tiempo de promulgarse la LORAFNA: así lo exige la disposición adicional primera de la Constitución, precepto que marca lo que tiene de específico el régimen foral en el Estado autonómico. Que debe hacerse tal indagación se desprende de la LORAFNA, con carácter general, de su artículo 39.Uno a) y, por razón de la materia, del artículo 49.Tres -sobre tráfico y circulación- y del artículo 51.Uno sobre Policía Foral. Estos preceptos apelan al Derecho histórico de Navarra para atribuirle a efectos competenciales las facultades o funciones que “actualmente ostenta”, y que desempeñaba al momento de promulgarse la LORAFNA.

3. A tal fin, la Abogacía del Estado y la Comunidad Foral Navarra invocan como precedentes las sentencias 219 y 379/2018, de esta Sala, Sección Tercera, y dictadas a propósito de una competencia histórica no alejada del caso de autos. Partiendo de la cuestión de hecho que estaba en la base de esos pleitos, lo relevante para ambos demandados es el criterio de enjuiciamiento seguido y la interpretación

que hacen de los artículos 2, 39.Uno.a), 49.Tres y 51.Uno de la LORAFNA y que resumimos en estos términos:

1º Se impugnaban dos resoluciones de la Comunidad Foral de Navarra que acordaban diversas limitaciones o restricciones de circulación y en algunos casos, la prohibición de circulación. La Sala de instancia las anuló por entender que Navarra ostenta competencias concurrentes con la Guardia Civil en materia de policía y vigilancia del tráfico, no para ordenar o regular el tráfico.

2º Respecto del “tráfico y seguridad vial”, dicen que Navarra asume competencias en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución lo que les lleva, a los efectos del artículo 49.Tres de la LORAFNA, a exponer el status quo normativo al tiempo de promulgarse. Indagan así en el Derecho histórico y entienden que Navarra tuvo atribuciones en materia de construcción, reparación, cuidado e inspección de carreteras; y que con la aparición del automóvil la Diputación Foral mantuvo la atribución de policía de carreteras.

3º El último hito preconstitucional, precisan, fue la Orden de 20 de diciembre de 1962 que distinguía entre infracciones del orden público y vigilancia y ordenación del tráfico (competencia del Gobierno Civil), y las de transporte y policía de carreteras (competencia de la Diputación de Navarra); ahora bien, la práctica administrativa fue colaborativa, correlativa a un marco de competencias concurrentes sobre el mismo objeto, de ahí que la Policía Foral no quedase al margen de la actividad de policía de orden público, vigilancia y ordenación del tráfico.

4º Añaden que esto lo confirma el Acuerdo de 4 de diciembre de 1964 ya citado y destacan que el Acuerdo no habla de subordinación de la Policía Foral a la Guardia Civil, ni de ejercicio de facultades delegadas por esta, sino de “colaboración” en materias de ordenación del tráfico y policía de carreteras, luego la función ejecutiva de policía de tráfico nunca dejó de estar en manos de la Policía Foral: no quedó desplazada y actuó en concurrencia y coordinación con la Guardia Civil, lo que enlaza con la legislación foral sobre Policía Foral, en ese momento la Ley Foral 8/2007, ya citada, que en su exposición de motivos se remitía a la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990. Y a partir ahí, se adentran ya en la legislación foral en materia de carreteras.

4. Pues bien, cuando las competencias históricas de Navarra y las estatales se desarrollan en ámbitos “mezclados y difícilmente diferenciables”-en expresión de las sentencias 219 y 379/2018- los criterios de enjuiciamiento que se extraen de esas sentencias son estos:

1º Recuerdan que el Tribunal Constitucional tiene dicho en la sentencia 140/1990 que esa indagación sobre títulos competenciales históricos y constitucionalmente garantizados por la disposición adicional primera de la Constitución, no debe llevar a interpretaciones estáticas, literalistas, sino dinámicas, esto es, deben ser entendidos en su lógica evolución.

2º Señalan que no cabe un deslinde competencial que lleve a una “separación forzada, ineficiente y disfuncional de ámbitos [competenciales] que lejos de presentarse diferenciados” se solapan.

3º La interpretación de los títulos competenciales autonómicos implicados debe hacerse, no de forma restrictiva, sino en coherencia con el propósito de la LORAFNA -reintegrar y mejorar el Fuero- de ahí que los derechos históricos no se contemplen de manera literal según su normativa preconstitucional sino acorde con el sentido de las competencias históricas.

4º Precisan, a su vez, que la cláusula del artículo 49. Tres de la LORAFNA debe valorarse no desde la literalidad según la normativa preconstitucional, sino atendiendo a las funciones reales que la Diputación Foral seguía asumiendo y le correspondían conforme a su ininterrumpida tradición. Y que tampoco puede valorarse de forma reduccionista atendiendo a la literalidad de las normas estatales preconstitucionales anteriores a la LORAFNA, sino en atención a la realidad de las facultades, competencias y funciones que las instituciones navarras habían ostentado históricamente.

5. Esos criterios de enjuiciamiento no tienen pleno encaje en el caso de autos. Esas sentencias se centraron en unos títulos competenciales desarrollados en ámbitos de actuación “mezclados y difícilmente diferenciables”, de ahí que se fijasen los criterios de interpretación expuestos. Aquí no se discuten límites competenciales, sino que la Abogacía del Estado y la Comunidad Foral de Navarra dan por existente la competencia de la Policía Foral sobre tráfico y vigilancia, materia cuya ejecución viene desarrollando la Guardia Civil por derivarse de su Derecho histórico.

6. Pues bien, la indagación en ese Derecho histórico nos lleva a la Ley 47/1959, de 30 de julio, que dio lugar a la creación para toda España de la figura de la Agrupación Especial de Tráfico de la Guardia Civil, a quien se atribuían funciones de vigilancia; ahora bien, en su disposición final primera preservaba las “actuales y respectivas facultades” de Álava y Navarra de cara a las disposiciones complementarias que se dictasen. Tal regulación permitiría asumir las tesis de la Abogacía del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra.

7. Sin embargo la realidad normativa posterior y previa a la LORAFNA fue otra, pues la competencia ha sido siempre de la Guardia Civil, ejerciendo la Policía Foral una función auxiliar, subordinada, colaborativa o cooperación: esa ha sido su competencia histórica y a los efectos de los artículos 39.Uno.a) y 49.Tres de la LORAFNA es la que “actualmente ostenta” al tiempo de promulgarse. Habrán concurrido ambos Cuerpos, pero en un ámbito que no precisaba delimitación, es más, no se han traído a estos autos situaciones de hecho de conflicto que prueben que en esta materia estemos ante ámbitos “mezclados y difícilmente diferenciables”, empleando una vez más los términos de las sentencias 219 y 379/2018.

8. Aun así las partes demandadas emplean en autos expresiones como “conurrencia” o se califica el panorama competencial como “difuso”. Expresiones aparte, la realidad es que del estado competencial existente al tiempo de promulgarse la LORAFNA no se deduce que la Comunidad Foral tenga una competencia que incluya las funciones que, en su lugar, ejerce la Guardia Civil ex artículo 12.1.B).c) de la LOFCS, sí las que ejerce en conurrencia, pero en esa conurrencia Navarra ejerce una competencia concretada en funciones de colaboración o cooperación con la Guardia Civil y son las que ésta ejerce las que pretenden traspasarse sin ostentar Navarra un título competencial, ni con la LORAFNA ni antes de promulgarse.

9. En este sentido no deja de ser contradictorio lo alegado por la Comunidad Foral de Navarra. Para negar la legitimación a JUCIL ha sostenido, como hemos visto, una razón de fondo: le niega esa legitimación porque el traspaso litigioso no afecta a los guardias civiles ya que las funciones que se traspasan siempre las ha desempeñado la Policía Foral. Si esto es así no se entiende la razón del traspaso y, además, quebraría la premisa de la que parte la Abogacía del Estado (cfr. supra Fundamento de Derecho Tercero.1). Como hemos dicho en el anterior punto 7, más bien hay que entender que la Policía Foral sólo tenía al tiempo de promulgarse la LORAFNA unas funciones subordinadas a la Guardia Civil y no a la inversa.

10. Lo expuesto en el aspecto objetivo o material -la competencia más las funciones derivadas de la misma- no entra en contradicción en lo funcional con las competencias de la Policía Foral y que ostentaba Navarra al promulgarse la LORAFNA. En efecto, ya antes de la LORAFNA se creó tal cuerpo y el Acuerdo de 4 de diciembre de 1964 le atribuía “misiones” de ordenación del tráfico y transporte, pero “... en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil, y en cumplimiento de las disposiciones vigentes”, luego a los efectos del artículo 51.Uno de la LORAFNA estamos ante el mismo panorama: desde la garantía de la competencia histórica, su ámbito funcional se

refiere a una policía que “continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta” y que son las expuestas.

11. Tras la LORAFNA, la vigente Ley foral 23/2018, ya citada, concibe a la Policía Foral de Navarra como “Policía integral y de referencia” (artículo 15.2) respecto de la cual la LOFCS tiene carácter supletorio (cfr. disposición final tercera.1). Ahora bien, en lo que aquí nos interesa, entre sus funciones está “[I] a 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”, lo que nos reenvía al panorama competencial descrito».

A la vista de lo anteriormente expuesto, la Sentencia del Tribunal Supremo, en su fundamento de derecho séptimo establece:

«SÉPTIMO. - RESOLUCIÓN DE LAS PRETENSIONES.

1. En consecuencia, no cabe emplear un real decreto de traspaso para atribuir una competencia no reconocida a Navarra en la LORAFNA ni amparada en su Derecho histórico. Podrá asumirlas pero, o bien reformando la LORAFNA, o bien mediante una ley orgánica del artículo 150.2 de la Constitución».

Pues bien, al margen de la consideración que merece a este Consejo de Navarra la cuestión de fondo planteada que, en realidad, supone la discusión sobre un conflicto competencial que es materia que correspondería dilucidar al Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 59 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y, en atención al estricto objeto de la consulta que nos ha sido formulada, a la vista de lo resuelto por el Tribunal Supremo, resulta que el procedimiento que se está siguiendo para que la Comunidad Foral de Navarra pueda ejercer plenamente y con seguridad jurídica las funciones, servicios y competencias en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, con especial referencia a las funciones policiales de vigilancia y control del tráfico, es el de la reforma de la LORAFNA para, de conformidad con lo preceptuado por sus artículos 3 y 39, integrar en el Régimen Foral de Navarra aquellas competencias que, siendo compatibles con la unidad constitucional, no hayan sido reconocidas expresamente en el texto vigente, ya que, como dice su disposición adicional primera, «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 setenta y uno».

Siendo, según la señalada sentencia, el procedimiento de reforma de la LORAFNA el adecuado constitucionalmente para asumir las funciones de vigilancia y control del tráfico en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra y habiendo ya concluido este Consejo de Navarra en la adecuación del procedimiento que al efecto se está llevando a cabo para tal reforma, únicamente queda por analizar si la concreta regulación que se propone de modificación del artículo 49.3 y adición de un nuevo párrafo al apartad 2 del artículo 51 se considera constitucionalmente adecuada a la finalidad que se pretende.

A juicio de este Consejo de Navarra, la nueva redacción del apartado 49.3, especialmente en su párrafo segundo, que es el que se refiere a la materia discutida cuya asunción se pretende, es técnicamente adecuada en la medida en que, además de seguir manteniendo y reconociendo las facultades y competencias que en virtud de su régimen foral la Comunidad Foral de Navarra venía ostentando, se le atribuye expresamente la competencia para la ejecución de la legislación del Estado en la materia y, de modo relevante y en forma expresa, las funciones de vigilancia y control del tráfico que ha sido la competencia discutida y no reconocida como originaria por la sentencia del Tribunal Supremo.

Por la misma razón, la adición de un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 51, significando que las competencias de la Policía Foral en materia de tráfico se regirán por lo dispuesto en el nuevo artículo 49.3, posibilita superar los límites competenciales en esta materia establecidos por la actual regulación del artículo 16.f) de la Ley Foral, 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra y del artículo doce. B. c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la propuesta de reforma de la Ley Foral 13/1982, de 19 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuanto a tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial es conforme con el bloque de constitucionalidad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.