

La reintegración a la Comunidad Foral de Navarra de las competencias históricas sobre carreteras y tráfico¹

Errepideei eta trafikoari buruzko eskumen historikoak Nafarroako Foru-Komunitateari itzultzea

The reintegration of historical power over roads and traffic in the chartered Community of Navarre

Juan Cruz Alli Aranguren*

Doctor en Derecho, Humanidades e Historia

RESUMEN: Se exponen las competencias históricas de Navarra sobre carreteras y tráfico, los conflictos con el Estado hasta la imposición del control por los cuerpos policiales estatales durante el franquismo. El reconocimiento de los derechos históricos por la Constitución y la Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. El debate sobre su alcance en tráfico y policía fue resuelto por la Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, con su reconocimiento como competencia de Navarra.

PALABRAS-CLAVE: Derechos históricos. Funciones y competencia. Carreteras. Tráfico. Policía. Navarra.

LABURPENA: Nafarroaren eskumen historikoak azaltzen dira, errepideen eta trafikoaren arlokoak, eta baita Estatuarekin izandako gatazkak ere, frankismoan Estatuko polizia-kidegoen aldetik kontrola ezarri zen arte. Eskubide historikoak Konstituzioan eta Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeko 13/1982 Lege Organikoan aitortu ziren. Trafikoari eta polizia-irratutako eskubide horien irismentaren eztabaida abenduaren 5eko 6/2024 Lege Organikoaren bidez ebatzi zen eta Nafarroaren eskumena aitortu zen.

GAKO-HITZAK: Eskubide historikoak. Eginkizunak eta eskumena. Errepideak. Trafikoa. Polizia.

ABSTRACT: The historical powers that Navarre had over its roads and traffic are presented, as well as the conflicts with the Spanish national government until the imposition of control by Spanish national police forces during the Franco regime. Likewise covered is the recognition of historical rights by the Constitution and Organic Law 13/1982, on the Restoration and Improvement of the Autonomous Government of Navarre. The debate over jurisdiction in traffic and policing matters was resolved by Organic Law 6/2024, dated December 5, with Navarre being recognised to have jurisdiction.

KEYWORDS: Historical Rights. Functions and jurisdiction. Roads. Traffic. Police.

¹ En recuerdo de Juan Manuel Arza Muñuzuri, presidente de la Diputación Foral de Navarra y de su delegación en la negociación de Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, que tanto empeño puso en conseguir el reconocimiento de los derechos históricos de Navarra en la misma.

* **Harremanetan jartzeko/Corresponding author:** Juan Cruz Alli Aranguren, Doctor en Derecho, Humanidades e Historia. — jcallia@gmail.com.

Nola aipatu/How to cite: Alli Aranguren, Juan Cruz (2026). «La reintegración a la Comunidad Foral de Navarra de las competencias históricas sobre carreteras y tráfico». *Iura Vasconiae*. Revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia, 23, 711-759. (<https://doi.org/10.1387/iura.vasconiae.28334>).

Fecha de recepción/Jasotze-data: 20/05/2025.

Fecha de evaluación/Ebaluazio-data: 12/06/2015.

Fecha de aceptación/Onartze data: 16/07/2025.

ISSN 1699-5376 - eISSN 2530-478X / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS DERECHOS HISTÓRICOS DE NAVARRA. 2.1. Disposiciones del Reino. 2.2. Régimen foral. 2.2.1. *Red viaria*. 2.2.2. *Policía*. 2.2.3. *Transportes*. 2.3. Policía foral. 2.3.1. *La Policía General del Reino*. 2.3.2. *Defensa de los fueros*. 2.3.3. *Configuración de una policía de Navarra*. 2.4. Conflicto de competencias. III. LA LORAFNA Y LAS COMPETENCIAS DE TRÁFICO Y POLICIALES DE NAVARRA. 3.1. Encuadramiento en los derechos históricos. 3.2. Disposiciones y transferencias. 3.3. Transferencia de 2023. 3.4. Reforma de la LORAFNA de 2024. IV. CONCLUSIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, modificó la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA o «Amejoramiento»)², en cuanto a tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial (at. 49.3) y las competencias de la Policía Foral de Navarra (art. 51.2)³.

Con esta reforma la Comunidad Foral ha sido reintegrada y ha recuperado en su plenitud su competencia histórica en materia de carreteras y tráfico, precisando su alcance en la ley orgánica. Este objetivo fue intentado, insistiendo dialéctica e históricamente, durante la negociación del Amejoramiento, convirtiéndose en un punto sobre el que se buscó una solución de compromiso. La actitud de los comisionados del Estado fue formalmente negativa, aunque sugiriendo soluciones, lográndose la fórmula de reconocer y mantener el *statu quo* («actualmente ostenta»), que no afectaba a la titularidad sino al ejercicio, dejando abierto el futuro para el reconocimiento por medio de la reforma (art. 51.2)⁴.

² BOE 106, de 13/82, de 10 de agosto. *Repertorio de legislación de Navarra. Año 1982*, Pamplona: Aranzadi, 1982, pp. 279-292.

³ BOE 294, de 6 de diciembre de 2024. Le precedieron otras reformas introducidas por las Leyes Orgánicas 1/2001, de 26 de marzo, de los artículos 29 y 30; 7/2010, de 27 de octubre, de los artículos 10, 17, 18, 23, 26, 29, 30, 33, 34, 35, 44, 52, 68, 69, 71, DDTT 1.^a, 5.^a y 6.^a, añadiendo los nuevos artículos 18 bis y ter, 21 bis, 28 bis y ter, 68 bis. ALLI ARANGUREN, J.-C., «Capítulo I. Propuestas de reforma de la LORAFNA: los debates parlamentarios», en ZOCO ZABALA, C. (Dra.), *La LORAFNA en el siglo XXI. Propuestas de reforma*, Cizur Menor: UNED-Aranzadi, 2025, pp. 21-67. IZU BELLOSO, M., «Las reformas del Amejoramiento del Fuero de Navarra», *Iura Vasconiae*, 12 (2015), pp. 255-297.

⁴ Frente a la pretensión de los comisionados de Navarra del reconocimiento expreso del derecho histórico sobre policía y tráfico en la Ley Orgánica, con transferencia posterior de los medios y servicios del Estado en su virtud y procedimiento previsto en la misma, la contraparte estatal insistió en la posibilidad de la transferencia por medio de ley orgánica del art. 150.2 CE.

Como se expondrá, Navarra tenía competencias históricas, que ni había renunciado ni dejado de ejercerlas por la Diputación y su Policía Foral. Por el Decreto 2666/1960, de 21 de julio, y el Decreto-Ley 17/61, de 24 de julio, le fue impuesta por el Gobierno la presencia y concurrencia de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. Esta situación fáctica dio lugar a una interpretación del Tribunal Supremo (STS 258/2024, de 15 de febrero) anulando el RD 252/2023, de 4 de abril, limitativa del alcance de la competencia histórica que durante el franquismo se había producido e impuesto por la «fuerza normativa de lo fáctico»⁵, frente al derecho histórico que había sido reiteradamente reconocido por actos propios gubernativos y ejercido como parte del régimen foral de Navarra.

A pesar de haber transcurrido cuarenta y dos años sin superar la tropelía, se hace una valoración positiva de la reforma, por lo que supone de «reintegración» por la Ley Orgánica 6/2024, que, además de plasmar el principio histórico pactista del régimen foral, ha supuesto la constatación del derecho histórico, la superación del statu quo de lo que hasta ahora eran sólo «las facultades y competencias que actualmente ostenta» (art. 49.e LORAFNA) que, según la más reciente jurisprudencia se quedó en la literalidad de las ejercidas en 1982, ignorando la anterior que asumía buscar la profundidad del contenido del derecho histórico (SSTC 11/1984, de 2 de febrero; 140/1990, de 20 de septiembre), porque no se encontraba en el Título VIII CE, sino en la «unidad constitucional» (STC 214/1989, de 21 de diciembre) como expresan los artículos 2 y 39.1 LORAFNA, que implica un espacio competencial superior foral no limitado por cualquier contenido del estatal si no afecta a aquélla (STC 157/2021, de 16 de septiembre). Se ha logrado el objetivo de «reintegrar» y, por tanto, «amejorar», lo que no se reconoció, alcanzando por la nueva ley orgánica 6/2024 el orden competencial histórico «compatible con la unidad constitucional» (arts. 2.2, 3.1, 71 y DA 1.^a LORAFNA).

Tras la modificación reintegradora «la competencia para la ejecución de la legislación del Estado, así como las funciones de vigilancia y control del trá-

Unos buscaban marcar diferencias justificadas en la historia, y los otros no hacerlo. Al final la fórmula de resolver la situación del momento fue el punto de encuentro que aceptó oficiosamente el presidente Arza: reconocimiento del statu quo actual vinculado al derecho histórico, dejando abierta la ampliación por modificación de la ley orgánica (art. 51.2) o la transferencia que se estudiaba para el País Vasco, vinculándola al derecho histórico de sus Diputaciones Forales y sus cuerpos policiales (miñones de Álava y Vizcaya, miqueletes de Guipúzcoa, que se integraron en la Policía autonómica-Ertzaintza), aplicable a continuación a Navarra, que impidió la caída del gobierno del presidente por la UCD Calvo Sotelo y la actitud contraria del gobierno de González. En el departamento los altos mandos de la Guardia civil se opusieron, sin lograrlo, a su desaparición parcial en Euskadi y Cataluña, argumentado la unidad policial que representaba y su importancia en la lucha antiterrorista. Navarra quedó excluida de la ampliación competencial, hasta el momento de la reforma que comentamos.

⁵ JELLINEK, G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlín: O. Häring, 1914, pp. 337-344, 338.

fico» por parte de los agentes forales hace efectiva la DA 1.^a CE y los «derechos históricos de los territorios forales», que, a juicio del Tribunal Supremo, no fueron suficientemente amparados por lo dispuesto por la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Lo lleva a cabo por medio de «la actualización general de dicho régimen foral [...] en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía», que fue la «vía peculiar» para el «acceso» de Navarra a su actual régimen autonómico (STC 16/1984, de 6 de febrero), como expresamente previó aquélla.

Para constatar el derecho histórico invocado se expondrá la evolución de las competencias de Navarra en materias de carreteras en el más amplio sentido de las actividades demaniales, servicio público y policía administrativas, a veces de difícil diferenciación, pero que la Diputación realizaba orgánica, normativa y operativamente. También se recoge el proceso que ha conducido a la reintegración presente y la variación de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de los derechos históricos.

II. LOS DERECHOS HISTÓRICOS DE NAVARRA

La competencia de Navarra en materia de servicio público y policía en carreteras formó un sistema normativo y un orden administrativo gestionados por las instituciones del Reino hasta 1841 y, posteriormente, por la Diputación provincial y foral⁶. Eran encuadrables a partir de la Constitución de 1978 en los «derechos históricos de los territorios forales» que la Constitución «ampara y respeta» (DA 1.^a CE), cuyo alcance pudiera «exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos» (SSTC 11/1984, de 2 de febrero; 86/1988, de 3 de mayo; 140/1990, de 20 de septiembre; 157/2021, de 16 de septiembre). Aunque hoy haya sido reconocida por la Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, se trata de demostrar que su titularidad y práctica existió y ejercitó, aunque a partir del Decreto 1666/1960 y Decreto-Ley 17/61 hubiera concurrencia en el ejercicio del control policial con el impuesta por el Estado.

⁶ Esta parte de antecedentes históricos se redacta a partir de las notas entregadas por el autor como asesor al Presidente de la Diputación Foral D. Juan Manuel Arza para argumentar el derecho histórico de Navarra sobre carreteras y policía en el proceso negociador de la LORAFNA. Fue un planteamiento que buscaba en el pasado el título legitimador del futuro, retrospectivo y prospectivo, que tardó más de cuarenta años en hacerse realidad en una sociedad y concepción política y de la gestión pública sustancialmente diferentes de los históricos para los que el régimen constitucional de 1978, el país y el Estado resultantes hubiesen sido una ficción.

2.1. Disposiciones del Reino

El Reino de Navarra y sus instituciones crearon y mantuvieron un sistema de carreteras y caminos, ejercieron sus competencias en cuanto al trazado, especificaciones, ejecución y policía, disponiendo de un sistema normativo y gestión propios, que se consolidó a partir de la segunda mitad del siglo XVIII⁷. Hasta entonces fueron muy numerosas las decisiones de las Cortes y su Diputación sobre construcción, régimen, utilización y derechos de paso⁸.

Las Cortes aprobaron medidas para la conservación de los caminos reales de Pamplona a Castilla, Aragón y Guipúzcoa, distribución de gastos, impuesto para el mantenimiento de la red viaria, peajes y pago en las cadenas. Para ejecutarlos la Diputación aportaba fondos del Vínculo (leyes LVI de 1757, LXVI de 1766). Establecieron el libre paso de puentes (ley XXVIII de 1780-1781). Sobre la construcción de los caminos de Pamplona a Logroño y Sangüesa se pronunciaron las Cortes por la ley XLVII 1794-1797⁹. Respecto a la inspección, construcción, reparación y asignación de gastos la ley XXXIX de 1828-1829 atribuyó a la Diputación la inspección y cuidado de todos los caminos de travesía del Reino «independientemente del Patrimonial del rey y de toda otra Autoridad»¹⁰.

Siendo virreinales las potestades sobre guerra, defensa y seguridad hubo desencuentros entre el virrey y la Diputación del Reino sobre caminos, que se resolvieron por real cédula de 1783 reconociendo la competencia de esta.

⁷ YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de los Fueros del Reino de Navarra y de las leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de los años 1817 y 18 inclusive*, San Sebastián: Imprente de Ignacio Ramos Baroja, 1828, pp. 6-7, 56-72, 201-208; *Diccionario de antigüedades del Reino de Navarra*, Pamplona: Imprenta de Javier Goyeneche, 1840, pp. 166-167. HUICI GONÍ, M. P., *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid: Rialp, 1963, p. 353, notas 174 y 175, recoge pronunciamientos de las Cortes sobre comunicaciones, caminos y peajes de 1450, 1537, 1592, 1608, 1617, 1621, 1765, 1780, 1781, 1795, 1801 y 1822. VÁZQUEZ DE PRADA, V. (dir.) y USUNÁRIZ GARAYOA, J.M. (coord.), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa*. I-1513-1621, II-1624-1829, Pamplona: EUNSA, 1993.

⁸ A título de ejemplo: sobre construcción (ley XXIX de 1586), utilización (leyes LXIX de 1586; XCIII de 1604, XVI de 1624), pago de derechos de paso (leyes LI, LV y LXVI de 1565, XIII de 1576) y paso libre invocando la Recopilación de los Síndicos (ley XIII de 1644).

⁹ *Diccionario de legislación administrativa y fiscal de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1969, pp. 335-341. RODRÍGUEZ GARAZA, R., *Tensiones de Navarra con la Administración central (1778-1808)*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1974, pp. 146-160.

¹⁰ *Diccionario...*, cit., p. 341.

2.2. Régimen foral

Desaparecido el orden institucional del Antiguo Régimen con el advenimiento del régimen constitucional liberal, el Reino fue sustituido por una provincia con régimen propio. Tras el Convenio de Vergara de 31 de julio de 1839, la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó los Fueros, «salva la unidad constitucional de la Monarquía», con las modificaciones que conciliaran el interés de las provincias «con el general de la Nación y con la Constitución política de la Monarquía». El acuerdo entre la Diputación y el Gobierno para su desarrollo se plasmó en la Ley de 16 de agosto de 1841, llamada «paccionada», que creó un régimen provincial diferenciado, encomendando a la Diputación, además de las competencias comunes, otras propias de instituciones del Reino como el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino (art. 10)¹¹ y competencias económico-financieras, patrimoniales, control jerárquico de las entidades locales, función pública y servicios, previendo aportaciones concertadas a la Hacienda del Estado, entre ellas una contribución directa origen del régimen del convenio económico, que fue actualizando la cuantía y la fiscalidad armonizada (leyes de 1849, 1877, 1927, 1941, 1969, 1990, modificada en 1993, 1998, 2003, 2007, 2015, 2022). Todo ello la diferenció de las diputaciones provinciales hasta consolidar su denominación como «foral» a partir del también pactado RD-L de 4 de noviembre de 1925. Al mantenerse el derecho civil propio de la legislación histórica, la Diputación asumió la función compiladora plasmada en la Ley del Fuero Nuevo 1/1973, de 1 de marzo.

La atribución histórica sobre los caminos, las obras y su policía no fue modificada en 1841, consolidando la ejercida por la Diputación, tanto por atribución histórica no excluida, como por las propias de la Diputación y el Consejo (art. 10) y la vinculación negativa interpretativa de su alcance en el sentido de la confirmación de las históricas no variadas. Se manifestó en normas, organización, régimen y actividad administrativa sobre varios ámbitos materiales y funcionales, incluidos a este respecto los policiales y los relativos a la red viaria («carreteras y caminos»).

El 1 de septiembre de 1843 aprobó las «Ordenanzas de policía y conservación de las carreteras generales de Navarra», sustituidas por la de 25 de enero de 1884 para la conservación y policía de las carreteras de Navarra. El reglamento de 30 de enero de 1851 reguló la construcción y conservación de caminos vecinales, que el artículo 1.3.º de la Ley de caminos vecinales de 29

¹¹ Invocada como origen del régimen foral administrativo por el dictamen del Consejo de Estado de 27 de abril de 1961 (Expte. 27005), citado más adelante.

de junio de 1911 declaró inaplicable a Navarra¹², en reconocimiento de la competencia foral.

Estas y otras configuraron un ordenamiento propio y una práctica administrativa exponentes del ejercicio histórico de sus competencias, que se fueron adaptando a la realidad económico-social e institucional y al propio papel de la Diputación en la configuración, mantenimiento, gobierno y control del uso del dominio público viario provincial.

2.2.1. *Red viaria*

Al inicio del siglo xx la Diputación del Reino y la provincial-foral posterior habían diseñado y construido una red radial básica de carreteras desde Pamplona a los territorios circundantes, ya consolidada en 1850, que fue el esquema viario fundamental, ampliado con nuevos elementos y rangos distintos de vías, creando una tupida malla integral, a la que se incorporaron en la segunda mitad del siglo las autopistas y autovías. Asumió e incorporó numerosas carreteras de acceso a localidades e interiores que habían construido los Ayuntamientos¹³.

El Consejo Foral Administrativo de Navarra, institución participativa y remedeo de las Cortes, en sesión de 13-14 de diciembre de 1930 propuso la construcción de 16 carreteras provinciales por la Diputación con anticipos de los pueblos, cuyo reglamento aprobó el 20 de enero de 1931¹⁴, desarrollado por acuerdos de 18 de mayo de 1933 y 20 de diciembre de 1940¹⁵.

La cesión a la Diputación de las carreteras construidas por los pueblos, integrándolas en la red, fue objeto de acuerdos de recepción de 25 de junio, 17 de septiembre de 1935, 15 de mayo de 1936¹⁶ y 15 de mayo de 1968, pasando al dominio público provincial¹⁷. El 23 de febrero de 1973 se adoptó un acuerdo general sobre recepción de carreteras¹⁸.

¹² Recogido en la Orden de 2 de mayo de 1935 (OROZ ZABALETA, L., *Legislación de Navarra. Apéndice 1935*, Pamplona, Imprenta provincial, 1936, p. 86).

¹³ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1917*, Pamplona, Imprenta provincial, 1918, pp. 97-98.

¹⁴ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1931*, pp. 13-15.

¹⁵ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1933*, pp. 32-33; 1940, p. 62.

¹⁶ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1936*, pp. 15 y 38.

¹⁷ *Diccionario...*, cit., pp. 353-354, 371-372. OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1935*, pp. 34-35.

¹⁸ *Recopilación...*, 1977-1978, cit., pp. 232-233.

Las variantes de las carreteras que pasaban por las localidades las reguló la Diputación por el Reglamento de 16 de marzo de 1956¹⁹, y por el acuerdo de 16 de diciembre de 1960 las autopistas y carreteras especiales²⁰, que recogió en anexo la red de carreteras nacionales y comarcales de Navarra²¹.

Para mantener las vías provinciales la Diputación creó un cuerpo de «camioneros», cuyo reglamento de organización y servicios de los peones, capataces y celadores se aprobó en 1843, modificado en mayo de 1912; el de ingreso y nombramiento el 26 de marzo de 1925²², sus derechos pasivos el 14 de septiembre de 1933²³, el reglamento de jubilaciones y pensiones el 25 de agosto de 1932²⁴, y el del cuerpo por acuerdo de 6 de mayo de 1942.

Otras disposiciones fueron adoptadas por la corporación provincial para la construcción de caminos rurales el 17 de septiembre de 1965. El 8 de marzo de 1968 y 7 de septiembre de 1973 aprobó las bases para la construcción y financiación de caminos a núcleos de población diseminados, a predios forestales²⁵, a explotaciones y aprovechamientos pecuarios, a conjuntos de fincas agrícolas y transversales entre localidades²⁶.

La competencia de Navarra sobre las carreteras fue reconocida por el Convenio entre los gobiernos de España y Francia de 4 de octubre de 1968 para la construcción de la carretera del Valle de Roncal a Arette. La Diputación de Navarra abonaría los gastos correspondientes al Gobierno de España, siendo la responsable del conjunto de los trabajos (art. 4), la contratación, relaciones con el contratista (art. 6) y la conservación del tramo español (art. 8), por ser la promotora, diseñadora, ejecutora y financiadora²⁷.

¹⁹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice* 1956, p. 27; *Diccionario...*, cit., pp. 356-358.

²⁰ *Diccionario...*, cit., p. 359. La construcción de la autopista de peaje Olite-Pamplona-Irurzun fue decidida por la Diputación en 1970, convocando concurso para la construcción, conservación y explotación (BOP 110 bis/1972), cuya vigilancia fue convenida con la adjudicataria AUDENASA en 1976. Por sucesivos acuerdos probó las tarifas por el uso.

²¹ Por acuerdo de 3 de agosto de 1873 se dictó circular sobre el catálogo general de carreteras (*Recopilación...*, 1977-1978, cit., pp. 257-258).

²² OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice* 1925, pp. 40-41.

²³ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice* 1933, p. 43.

²⁴ *Diccionario...*, cit., pp. 324.331 y 322-324.

²⁵ Para la construcción de pistas forestales y caminos agrícolas se acordaron subvenciones el 23 de abril de 1981 (*Recopilación...*, 1981, cit., pp. 119-120).

²⁶ *Diccionario...*, cit., pp. 370-371, 373; 233-234.

²⁷ *Diccionario...*, cit., II, pp. 227-228.

2.2.2 Policía

Tras la ley de 1841 la seguridad general quedó atribuida al Jefe político o gobernador civil en la provincia, manteniendo la Diputación una actividad de policía sobre la red de carreteras, que fue intensa históricamente tanto en la normativa sobre el dominio público viario como en el control del uso y actividades en su espacio y entorno. Por acuerdo de la Diputación de 1 de septiembre de 1843 aprobó las «Ordenanzas de policía y conservación de las carreteras generales de Navarra», regulando las condiciones de uso y policía dando a los camineros la función de guardas jurados, imponiendo los alcaldes las multas. Fueron modificadas por las de 20 de enero de 1857.

Las «Nuevas Ordenanzas de Policía de las carretas de Navarra» aprobadas el 25 de enero de 1884 regularon la construcción, obras y arbolado; tránsito; obras y plantaciones contiguas y las denuncias por infracciones²⁸. Fueron sustituidas por acuerdo de 16 de febrero de 1921²⁹.

Respecto al arbolado contiguo, el 23 de noviembre de 1893 la Diputación dispuso que las carreteras no carecieran del mismo³⁰. Por acuerdo de 29 de enero de 1923 aprobó el Reglamento para la repoblación de arbolado en las provinciales, dictó la circular de 25 de agosto de 1932, dejándolo en suspenso por el de 21 de noviembre de 1939³¹. El acuerdo de 16 de febrero de 1940 reguló su aprovechamiento³² y el de 4 de febrero de 1960 prohibió la plantación³³. Los acuerdos de 12 de marzo de 1960 y 16 de julio de 1971 establecieron normas generales sobre la plantación³⁴.

Sobre la aplicación de las disposiciones estatales, la Diputación ejerció su competencia, aceptándolas y dándoles vigencia en Navarra en cuanto no afectase a la propia. Por acuerdo del 10 de diciembre de 1901 «hizo suyo» y dispuso la publicación y aplicación del Reglamento de coches automóviles de 17 de diciembre de 1900, que otorgaba a los gobernadores le emisión

²⁸ Siguieron casi en todos sus artículos de modo literal a la «Nueva Ordenanza de policía o ampliación de las del año 1847 y 1862 para el servicio y conservación de las carreras por cuenta de la M.N. y M.L. provincia de Guipúzcoa», Tolosa, 1871.

²⁹ Modificó sus artículos 25, 27, 28, 29, 30, 34 y 75 por circular de 5 de diciembre de 1922 (OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1922*, pp. 44-48) y el 14 por acuerdo de 22 de marzo de 1969 (*Diccionario...*, cit., II, p. 44).

³⁰ *Diccionario...*, cit., pp. 341-342.

³¹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1932*, pp. 45-45; 1939, pp. 49-50. *Diccionario...*, cit., pp. 350-352 y 252-253. Fueron modificados sus artículos 4 a 6 por acuerdo de 15 de enero de 1924 (OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1924*, pp. 6-7).

³² OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1940*, p. 18.

³³ *Diccionario...*, cit., pp. 354 y 358.

³⁴ *Diccionario...*, cit., II, p. 232. *Recopilación...*, 1977-1978, cit., p. 109.

de los permisos de conducir y circular vehículos. Invocando el régimen foral, la Corporación reguló la conservación, los vehículos que podían circular, el tránsito, las obras contiguas de particulares, las denuncias y multas, ajustándose al Reglamento estatal de policía y conservación de carreteras de 29 de octubre de 1920³⁵.

Lo volvió a expresar por acuerdo de la Diputación de 23 de julio de 1912 aceptando las prescripciones vigentes en materia de directores facultativos de obras de carreteras, aunque «entiende que no le afecta la Real Orden citada por su especial régimen económico administrativo». El de 30 de diciembre de 1912 declaró aplicables en Navarra las leyes generales de obras públicas y carreteras.

Cuando el Estado estableció normas de policía generales sobre la circulación se hizo un reconocimiento de la competencia foral, al asumirlas y declararlas la Diputación vigentes en Navarra. El 16 de febrero de 1921 aprobó la «Ordenanza de policía y conservación de las carreteras de Navarra». Dispuso en sesión de 22 de agosto de 1929 la aplicación en Navarra del Reglamento de Circulación Urbana e Interurbana de 17 de julio de 1928³⁶, con normas para exigir responsabilidades por su infracción, aplicables a las Ordenanzas de policía de carreteras³⁷.

Por el acuerdo de 23 de noviembre de 1934 declaró vigente en Navarra el Código de la Circulación de 25 de septiembre de 1934, «dejando subsistentes las normas de adaptación» señaladas en el acuerdo de 1929³⁸. Por decreto de 9 de diciembre de 1935 se dejaron a salvo las competencias de la Generalidad de Cataluña y las diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, facultándoles para establecer «disposiciones u ordenanzas especiales, regulando la

³⁵ Por RO de 21 de junio de 1923 se extendió a todas las provincias «incluso a la de Navarra», pero la Diputación mantuvo vigente la de 1921 (OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1923*, pp. 90-91). Fue modificado parcialmente por acuerdo de 5 de diciembre de 1922 y por el Reglamento para la ordenación de las edificaciones contiguas a carreteras de 3 de junio de 1966 (*Diccionario...*, cit., pp. 342-350). Este lo fue por los acuerdos de 10 y 29 de octubre de 1969, 23 de enero de 1970 y 27 de diciembre de 1974 (*Diccionario...*, cit., II, pp. 228-229, 234-235).

³⁶ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1929*, pp. 46-47.

³⁷ Por acuerdo de 17 de febrero de 1934 la Diputación dictó normas para el estacionamiento de vehículos cargados con remolacha en las carreras (OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1934*, pp. 12-13; *Legislación...*, cit., p. 411). Por el de 19 de octubre de 1962 y 3 de mayo de 1963 se prohibió circular con llantas metálicas y vehículos con más de 26.000 kg. de peso en carga, estableciéndose autorizaciones especiales, y por los de 12 de febrero, 14 y 23 de julio de 1965 y 18 de febrero de 1966 ayudas económicas para la sustitución de las llantas metálicas por las neumáticas. El 26 de noviembre de 1966 se prohibió matricular vehículos de tracción animal con llantas metálicas (*Diccionario...*, cit., II, pp. 414-421).

³⁸ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1934*, pp. 42-43.

circulación dentro de las vías de su especial jurisdicción, sin que puedan oponerse, alterar ni desvirtuar los preceptos de este Código de Circulación, ni inducir a confusión con ellas» (art. 12)³⁹. Fue confirmada por la orden de 6 de mayo de 1942, declarando que no eran aplicables en Navarra las competencias atribuidas a los gobernadores civiles por el decreto de 4 de diciembre de 1911 y la orden de 8 de febrero de 1912⁴⁰.

El Decreto de 2 de mayo de 1935 declaró que el Código de la circulación no le era de aplicación⁴¹, modificado por el de 9 de diciembre de 1935 que reconoció en su artículo 1 las facultades de las Diputaciones forales y de la Generalidad.

Durante la guerra civil la centralización militarizada dictó la orden de 29 de abril de 1938 encomendando las sanciones por infracciones de tráfico a los delegados de Orden Público⁴². Con toda la discreción propia del momento y sin gestos que pudiesen malinterpretarse en el Cuartel General de Burgos, la Diputación defendió su competencia y por las circunstancias extraordinarias pidió por acuerdo de 4 de febrero se le atribuyesen cuando desaparecieran. Por Decreto de 4 de diciembre de 1941 se encomendaron a los Gobernadores civiles, la Diputación presentó una exposición que mereció contestación gubernativa reconociendo su inaplicación a Navarra conforme al artículo 1 del Código de la Circulación⁴³.

Las competencias de Álava y Navarra también fueron reconocidas por la Ley de 11 de abril de 1939 sobre el Plan General de Obas Públicas, «por consecuencia de su régimen especial autonómico, no figuran en Presupuestos, por ser de cargo directo de las respectivas Diputaciones», aunque constase en el Plan la distribución de su red, nomenclatura y kilometraje⁴⁴. Por orden del Ministerio de Obras Públicas de 17 de enero de 1944 se cedieron a la Diputación con contraprestación de 418.771,82 pesetas los puentes de Castejón y Marcilla para que construyera y mantuviera a sus expensas un tramo de carretera de acceso dentro de la provincia de Logroño con las características de camino nacional⁴⁵.

³⁹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1935*, p. 93.

⁴⁰ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1942*, pp. 207-208.

⁴¹ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1935*, pp. 86-87.

⁴² OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1938*, p. 69.

⁴³ IZU BELLOSO, M., *La Policía Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 232-233.

⁴⁴ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1939*, p. 55.

⁴⁵ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1944*, pp. 145-146.

El Reglamento para la publicidad en carreteras se aprobó por la Diputación el 8 de febrero de 1963⁴⁶, el relativo a la construcción de caminos rurales el 17 de septiembre de 1965 y el 3 de junio de 1966 el de ordenación de las edificaciones contiguas a carreteras⁴⁷.

2.2.3. Transportes

El control del transporte sobre las carreteras fue regulado y practicado por la Diputación siendo una de las facetas más amplias de sus potestades policiales y tributarias, en la que, además de configurar el grupo normativo, realizaba la labor administrativa de su autorización⁴⁸, concesión, inspección⁴⁹, sanción⁵⁰, establecimiento y cobro de tarifas, concesión de las tarjetas de transportes obligatorias⁵¹, determinación de la responsabilidad de las empresas concesionarias de servicios públicos regulares de transporte de viajeros⁵².

La Ley de 27 de diciembre de 1947, de ordenación de transportes terrestres por carretera, reconoció la competencia de Álava y Navarra en su disposición adicional 2.^a: «El Reglamento y demás disposiciones necesarias que se dicten, conforme a la disposición adicional anterior, para la ejecución de la presente Ley, tendrán en cuenta las peculiaridades del régimen privativo de Navarra y Álava en materia de transportes por carretera»⁵³.

⁴⁶ Modificado por acuerdo de 23 de enero de 1970 (*Diccionario...*, cit., pp. 229-230),

⁴⁷ *Diccionario...*, cit., pp. 365-369. Para instalaciones subterráneas, acuerdo de 27 de diciembre de 1974 (II, p. 235). Lo realizó por acuerdo de 22 de julio de 1955 (OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice* 1955, p. 54). Sobre la delimitación de las zonas urbanas, urbanizables y exteriores respecto a edificaciones contiguas la Diputación adoptó los acuerdos de 19 de mayo de 1967, 16 de octubre de 1970 y 14 de mayo de 1971 (*Diccionario...*, cit., II, pp. 231-232) y en las calles de pueblos tramos finales de carreteras de 20 de junio de 1975 (*Recopilación de disposiciones generales de la Administración foral de Navarra (1971-1976)*, Pamplona, Cámara de Comercio, 1977, pp. 417-418).

⁴⁸ Acuerdos de 21 de junio de 1974, 20 de junio de 1975, 2 de julio de 1976, 5 de enero de 1977 (*Recopilación...*, 1977-1978, cit., pp. 335, 44-419, 425-426, 487, 529-532 y 618-622).

⁴⁹ Art. 115.2.º del Reglamento de 16-11-1951 y acuerdo de 4 de enero de 1979 (*Recopilación...*, 1979, cit., p. 13).

⁵⁰ Reglamento de transportes y acuerdo de 12 de noviembre de 1981 (*Recopilación...*, 1981, cit., pp. 292-293).

⁵¹ Se estableció por acuerdo de 17 de noviembre de 1972, obligatoriedad por acuerdo de 31 de mayo de 1974, restableciéndola por el de 19 de noviembre de 1976 (*Recopilación...*, 1971-1976, cit., pp. 211, 333, 513).

⁵² Acuerdo de la Junta de Transportes de 7 de diciembre de 1978 (*Recopilación...*, 1977-1978, cit., p. 695).

⁵³ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice* 1947, p. 61.

Para actuar con el sector reguló la constitución de la Junta de Transportes para la ordenación y coordinación de los transportes mecánicos por carreteras por acuerdo de 18 de mayo de 1933⁵⁴, el funcionamiento por el de 12 de mayo de 1944 y su reglamento el 1 de diciembre de 1950 y 16 de febrero de 1951⁵⁵. Firmó un convenio con el Estado para la coordinación el 2 de noviembre y para la ordenación, vigilancia e inspección de los transportes terrestres por carretera el 22 de noviembre de 1950⁵⁶.

También lo hizo de otros aspectos como regular la circulación de tractores agrícolas y sus remolques el 2 de abril de 1949⁵⁷, las autorizaciones de servicios de viajeros (11 de octubre de 1952 y 9 de agosto de 1957)⁵⁸, la aplicación del «canon de coincidencia» (23 de diciembre de 1953)⁵⁹, el transporte de mercancías (30 de mayo de 1958 y 16 de abril de 1966)⁶⁰, viajeros y taxis (27 de agosto de 1966)⁶¹, servicios discrecionales⁶² y otros aspectos propios del transporte.

La competencia foral en transportes por carretera fue reconocida por el artículo 4 del Decreto 529/1963, de 14 de marzo: «En las provincias de Navarra y Álava, de acuerdo con las disposiciones vigentes en relación con su régimen privativo, las funciones de la Jefaturas y Delegaciones de Transporte que no sean delegadas de las reservadas al Ministerio de Obras públicas serán ejercidas por sus Diputaciones Forales»⁶³.

Un reconocimiento de la competencia de Navarra en carreteras se produjo con motivo de la promulgación de la Ley 51/1974, de 19 de noviembre, de Ca-

⁵⁴ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1933*, pp. 30-31.

⁵⁵ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1950*, p. 129; 1951, pp. 3-7. *Diccionario...*, cit., pp. 1710-1715, 1736-1781. Fue modificado por acuerdo de 27 de noviembre de 1972 (*Recopilación...*, 1971-1976, cit., p. 212).

⁵⁶ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1950*, p. 152; 1951, pp. 13 y 92. *Diccionario...*, cit., pp. 1727-1736. En 1951 la Diputación publicó la «Reglamentación de los transportes mecánicos por carretera» que recogía la aprobada conforme a la Ley de 27 de diciembre de 1947 sobre la ordenación de los transportes mecánicos por carretera.

⁵⁷ Modificado el 28 de septiembre de 1951 (OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., *Apéndice 1951*, pp. 411-412).

⁵⁸ *Diccionario...*, cit., pp. 1781-1782 y 1787.

⁵⁹ *Diccionario...*, cit., pp. 1781-1786.

⁶⁰ *Diccionario...*, cit., pp. 1787-1794. Acuerdos de 20 de junio y 27 de octubre de 1975, 2 de julio de 1976 (*Recopilación...*, 1971-1976, cit., pp. 418, 425-426).

⁶¹ *Diccionario...*, cit., pp. 1794-1798. *Recopilación...*, 1971-1976, cit., pp. 425-431.

⁶² Acuerdos de 23 de marzo y 2 de abril de 1976 (*Recopilación...*, 1971-1976, cit., pp. 462-465 y 466), 11 de enero y 10 de agosto de 1979 (*Recopilación...*, 1979, cit., pp. 54-58, 166-170).

⁶³ BOE 71, 23 de marzo de 1963.

rrerteras. Su disposición final cuarta se refirió a los «régimenes peculiares de Álava y Navarra», siendo adaptada a Navarra por Decreto 2875/75, de 31 de octubre, «de conformidad con su régimen peculiar» (art. 1), tras reconocer en su preámbulo el régimen derivado de la Ley de 1841 y que la nueva Ley de Carreteras «no ha modificado el status de las relaciones entre el Estado y la Diputación Foral de Navarra por lo que se refiere a las competencias en materia de carretas. En consecuencia, su adaptación ha de efectuarse de modo que en la aplicación de la misma se respete la legislación peculiar del régimen foral navarro». Se trataba de una «adaptación [...] de conformidad con su régimen peculiar» (art. 1), en «cuanto no se opongan los principios y normas de su régimen peculiar, quedando sujetas sus resoluciones al control jurídico vigente en su territorio» (art. 2). Se invocó la coordinación entre el Ministerio y la Diputación para enlaces, Plan Nacional y «en general para armonizar el ejercicio de sus competencias en cuantos problemas puedan ser de interés común» (art. 3). Quedó clara la dinámica de garantía de la competencia foral en la materia: referencia con salvedad legal y convenio entre las Admisiones estatal y foral que reconocía la foral y la coordinación entre ambas⁶⁴.

Para uniformar la red de carreteras de Navarra con las de la Red Nacional, cuyas prescripciones técnicas habían sido aprobadas por la orden de 6 de febrero de 1976, la Diputación por acuerdo de 5 de mayo de 1977, dispuso su aplicación en Navarra, aunque «en lo administrativo se seguirá aplicando los principios y normas de su régimen peculiar»⁶⁵.

La Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado a las Comunidades Autónomas, en su disposición adicional reconoció la competencia de la Comunidad Foral en el «marco de ordenación sustantiva y competencial establecido en la presente Ley», así como la delegación de funciones «en la medida en que implique una ampliación de las competencias que las mismas ostentan».

3.1. Policía foral

3.3.1. *La Policía General del Reino*

El antecedente próximo de la Policía General del Reino de España fue la creación el 30 de marzo de 1782 por Floridablanca de una «Superintendencia General de Policía» para Madrid. Sin embargo, la creación del sistema y régimen policial fue obra de Fernando VII. En 1817 una Real Cédula dispuso que los capitanes o comandantes generales de las provincias procediesen a la

⁶⁴ BOE 271, de 12 de noviembre de 1975. *Diccionario...*, cit., II, pp. 235-236.

⁶⁵ *Diccionario...*, cit., II, p. 237. *Recopilación...*, 1977-1978, cit., pp. 562-563.

aprehensión y rastro de malhechores. Por decreto de 6 de diciembre de 1822 emitió una Circular del secretario de Estado y Despacho de Gobernación a los Gobiernos Políticos de provincias, sobre seguridad de personas y bienes y conservación del orden público, detendrían a vagos y maleantes conforme a la Ley de 11 de septiembre de 1820, controlarían el uso de armas prohibidas y formarían partidas contra cuadrillas y bandidos. Se encomendaron a los Jefes Políticos, a los alcaldes, corregidores y ayudantes de barrio, a los que auxiliarían las tropas del ejército permanente, la Milicia Nacional y los vecinos. El decreto de las Cortes nacionales de 6 de diciembre de 1822 aprobó el Reglamento provisional de policía. El 8 de junio de 1823 se organizó la «Superintendencia General de Vigilancia Pública» por la Regencia creada por el duque de Angulema al mando de los «Cien mil hijos de San Luis» de la Cuádruple Alianza para restaurar el absolutismo.

El proceso de creación de una policía general produjo enfrentamientos con las instituciones del Reino de Navarra⁶⁶. La Diputación durante el «bloqueo de Pamplona de 4 de julio de 1823» quedó enterada del informe del síndico Sagaseta de Ilurdoz⁶⁷ sobre las derogaciones que se producían del régimen del Reino por el decreto de la Regencia de 8 de junio de 1823, que fijó las bases para organizar la policía.

El monarca dispuso crear la Policía General del Reino por Real Cédula del 8 de enero de 1824, promulgada el 13, como policía integral de naturaleza civil. En su exposición de motivos se fijaron los objetivos que le atribuía el Monarca absoluto:

Entre las atenciones que, al verme restituido a la plenitud de los derechos legítimos de mi soberanía, reclaman con urgencia mi paternal solicitud, he considerado como una de las más importantes el arreglo de la Policía de mis Reinos, la cual debe hacerme conocer la opinión y las necesidades de mis pueblos, e indicarme los medios de reprimir el espíritu de sedición, de extirpar los elementos de discordia, y de desobstruir todos los manantiales de prosperidad.

El artículo XIV enumeró sus atribuciones privativas, desempeñando acumulativamente, sin perjuicio de los derechos de la jurisdicción Real ordinaria, los de las autoridades gubernativas, como ayuntamientos o juntas autoriza-

⁶⁶ BAZTÁN GOÑI, F., *Policía. Breves apuntes de cómo y cuándo se introdujo en Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1873. Se publicó con acuerdo de la Diputación foral y provincial de Navarra de 11 de octubre de 1872. GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A. y otros, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1931-1984) y de los secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, pp. 370-375.

⁶⁷ ALLI ARANGUREN, J.C., «Los síndicos aplicadores del Derecho del Reino de Navarra (1530-1829)» *Iura Vasconiae*, 20 (2022), p. 358.

das por las leyes en sus casos respectivos. Entre otras muchas, le encomendó el control y censura de libros y publicaciones contrarias al rey y el gobierno y la persecución de las organizaciones secretas. El artículo XVI reguló las detenciones durante ocho días antes de ponerlos a disposición de jueces y tribunales, pero si fueran «reos presuntos de conspiración contra el Estado, y a los de contravención a los reglamentos de Policía», podrían continuar a disposición policial, «todo el tiempo que ella necesite para averiguar las ramificaciones de sus planes».

Fernando VII creó la Superintendencia General de la Policía para realizar padrones del vecindario, expedir pasaportes, controlar la venta ambulante y los establecimientos; conceder permisos de armas, caza y pesca; registrar los vehículos; impedir cuadrillas y reuniones tumultuarias, y perseguir asociaciones secretas.

El reglamento fue aprobado el 20 de febrero de 1824, modificado por la Real Orden de 14 de agosto de 1827, con reducción de atribuciones y competencias, personal y presupuestos, y las cuantías de los pagos por la expedición de documentos policiales que afectaban también al comercio de consumos. En un apéndice de 1827 se añadió la vigilancia de las conspiraciones contra el orden legítimo y la seguridad del Estado que era el absolutismo.

3.3.2. *Defensa de los fueros*

Desde las instituciones del Reino se vieron con desconfianza las disposiciones reales para crear una policía general del Reino. El síndico Sagaseta de Ilurdoz en informe de 6 de julio de 1823 observó en el decreto de 8 de enero de 1824 puntos «antiforales», respecto al régimen de detenciones por contrario a la prohibición de que los naturales de Navarra fueran presos ni juzgados en causa criminal ni civil sino por sus tribunales propios de la Corte y Consejo, invocando la Novísima Recopilación (leyes 30, 31, 34, 36, 37 y 38 del título 1.º, libro 2.º) por leyes 22 y 23 de las Cortes de 1791, y ley 15 de las de 1817-18. La Diputación se opuso a la modificación del régimen privativo, porque «quería la estabilidad y puntual observancia de los mismos» (fueros y leyes), y sólo las Cortes de Navarra podían dictar leyes de carácter general, reiterando el 10 de mayo de 1824 que no podía regir la legislación general de policía, porque sus naturales sólo podían ser arrestados por sus jueces y las imposiciones que se vinculaban a los documentos policiales sólo las realizaban las Cortes.

El Consejo demoró dar la sobrecarta a los decretos reales citados para que rigiesen en el Reino, debiendo hacerlo el Tribunal de Corte, el Virrey o el Consejo. Fue rechazada por el Rey, oído el superintendente general de policía, porque «el interés general de la Nación y la situación política de Europa no permiten la suspensión de aquellas Soberanas resoluciones».

Las Diputaciones de Álava y Guipúzcoa consiguieron el 26 de abril de 1824 poder dictar sus propios reglamentos de policía, que aprobaron el 23 de mayo y 9 de agosto de 1824.

La Diputación del Reino de Navarra rechazó el 28 de mayo de 1824 una proclama del intendente de policía de Navarra del día 23 defendiendo las disposiciones y rechazando las afirmaciones de aquella sobre su anti foralidad, aduciendo que «el hombre de bien no teme, el Rey lo manda» y concluyendo: «Viva la Religión, viva el Rey». Afirmó su nulidad por contradecir las facultades de las Cortes, pidiendo se restituyesen los fueros, porque «la policía se había introducido en contra del fuero, imponiendo ligaduras incompatibles con su observancia, aunque no sean temibles al hombre de bien». Recordó al intendente que Fernando VII había jurado los fueros el 8 de julio de 1817.

Las Cortes expusieron al Virrey el contrafuero que suponía la policía porque «existe y no se trata ya de buscar la perfección en un nuevo establecimiento sino de adoptar la reforma y alivio del que hoy gravita sobre los pueblos de este Reino». El 6 de agosto de 1828 afirmaron el antifuero, observando el virrey que su objeto y las circunstancias de creación no eran como las de otras leyes «ni tampoco es contraria a vuestros fueros y leyes». Ni las contribuciones que imponían lo eran «en contradicción a los fueros, leyes, reales juramentos y al contrafuero declarado por ley 6.^a de las Cortes de 1817 y 1818», que dio por «nulas y ningunas, de ningún valor ni efecto las reales ordenanzas comprensivas de varias contribuciones, como opuestas a nuestros fueros y leyes, mandando que estas se observen según su ser y tenor».

El decreto del virrey fue calificado de «regnicida, combate todos los fueros» por parte de los síndicos Sagaseta, Echarri y Arvizu el 24 de agosto de 1828: «no se trata de un contrafuero particular, sino del todo de los fueros de V.I. como quiera que se entienda». Las Cortes respondieron al representante del poder real, quien el 5 de septiembre de 1828 les contestó con un puro discurso absolutista aplicando el principio *quod principi placuit, legis habet vigorem*⁶⁸:

En todo Gobierno de cualquier naturaleza que sea, calla la ley, siempre que el soberano tiene que prescindir de ella para ocurrir a la seguridad del Estado; y bajo este principio decimos que está bien lo proveído, sin que por ello se ofendan vuestros fueros y leyes que queremos se observen inviolablemente, según su ser y tenor.

⁶⁸ JUSTINIANO, *Digesto*, Ulpiano, 1, 4, 1.; *Institutiones*, I. 1.2.6: «Sed et quod principi placuit, legis habet vigorem, cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem concessit». GARRIDO ARREDONDO, J., «Quod principi placuit legis habet vigorem. Su recepción en la Corona de Castilla», en GARCÍA SÁNCHEZ, J. (dir.), *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo*, 11, Madrid: BOE, 2021, pp. 1357-1372.

En el informe de los síndicos del 8 de septiembre de 1828 observaron sobre la máxima en que se apoyaba el virrey de «la Soberanía del Rey sobre la Ley», que «no parece exacta su aplicación al caso del establecimiento de policía», porque «las regalías del poder» residían en el Rey y su virrey «junto en Cortes, por ser la más Suprema Autoridad y Potestad la que reside en este cuerpo místico», invocando a Felipe V en resolución de 1713 en la réplica de la ley 58 de las Cortes de 1794-1797. El virrey rechazó la oposición de las Cortes: «A esto os decimos que sobre ello tenemos decretado lo más conveniente». Tampoco accedió a la modificación de cuatro capítulos del reglamento de 11 de febrero de 1829. En diciembre de 1830 la Diputación se dirigió al Rey sin resultado, porque las disposiciones reales se fueron reforzando con medidas de control e imposición sobre la venta de vino y recogida de las armas conforme a las reglas de policía general.

Con los antecedentes expuesto el secretario de la Diputación Baztán afirmó en 1873 que el establecimiento de la policía general en Navarra fue producto de los gobiernos constitucional y realista de Fernando VII, «a pesar de los esfuerzos de nuestras Diputaciones y de las Cortes de 1828 y 29, se deben al Gobierno absoluto de dicho Reinado», concluyendo:

De entonces se deduce la derivación de las cédulas de vecindad en vez de las cartas de seguridad, pases y pasaportes, bajo el doble aspecto de ser unos documentos desagradables como todos los de la policía y repugnantes como los de imposición pecuniaria que son a la par; en esta parte un contrafuero siempre reclamado.

La conformación de la policía general continuó con la creación del Ministerio del Interior por Real Decreto de 13 de mayo de 1834, suprimiéndose la superintendencia general de policía por el de 4 de octubre de 1835. Por el de 4 de diciembre se denominó «Ministerio de la Gobernación del Reino».

Por Real Decreto de 2 de noviembre de 1840 la Regencia provisional del Reino, decretó «abolida la policía secreta y prohibido hacer ningún gasto con tal objeto», proponiendo la organización de la «policía de protección y seguridad pública». Se realizó por Real Decreto de 26 de enero de 1844, estableciendo en el seno del Ministerio de Gobernación, el Ramo de Protección y Seguridad, porque «la libertad civil, expuesta de continuo a los amañes y violencias individuales, no puede subsistir con firmeza sin la tutelar vigilancia y sin el robusto apoyo de la autoridad solícita y vigorosa del Gobierno». Se propuso «organizar el ramo de seguridad conforme a los buenos principios en que estriba el deber primero de la autoridad pública y la protección y firmeza del orden social». Atribuyó el artículo 1 el servicio de protección y seguridad pública exclusivamente al Ministerio de Gobernación de la Península, y de sus respectivos agentes en las provincias, correspondiendo al ministro proponer, «con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una

fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades, cuyo amparo es el primer objeto del ramo de protección civil».

El 28 de marzo de 1844 se creó esa fuerza como el «Cuerpo de Guardias Civiles», dependiente del Ministerio de la Gobernación, «con el objeto de proveer al buen orden, a la seguridad pública, a la protección de las personas y de las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones». De carácter civil, la organización y disciplina serían y estarían sometidas a la jurisdicción militar (art. 12). Por Real Orden de 12 de abril de 1844 se encomendó organizarlo al Ministerio de la Guerra, y el día 15 se comisionó al mariscal de campo y II Duque de Ahumada, Francisco Javier Girón y Ezpeleta. El 13 de mayo se dispuso su organización y dependencia del «Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de sus haberes, y del Ministerio de la Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar y movimiento» (art. 1)⁶⁹.

3.3.3. Configuración de una policía de Navarra

Tras el fin de la primera guerra carlista, organizada Navarra y sus instituciones conforme a las leyes de 1839 y 1841, para dar continuidad al control policial del territorio, incluido el que sobre las carreteras y caminos realizaban históricamente los alcaldes, merinos y bailes, hubo varios intentos de la Diputación de crear un cuerpo policial propio, tras rechazar la presencia de la policía general estatal por considerarla antifuero⁷⁰. Para superarlo defendiendo la competencia propia la Diputación, en 1869 anunció la creación de un «Tercio de Navarra» o «Tercio navarro» formado por un batallón de voluntarios de entre 800-1000 hombres, con oficialidad militar, que fue autorizado por el ministro de la Guerra general Prim el 19 de abril del mismo año. Protegería el orden público y la propiedad privada. Existió entre 1869-1871 y estuvo mantenido en su dotación y nóminas por la Diputación⁷¹.

⁶⁹ NÚÑEZ CALVO, J.N., «Principio y fin de la Policía General del Reino (1824-1840) y la creación de la Guardia Civil (1844)», en *Benemérita al día*, acceso 24 de abril de 2025. LÓPEZ CORRAL, M., *La Guardia Civil. Nacimiento y Consolidación (1844-1874)*, Madrid: Editorial Actas, 1995, pp. 38 y ss.

⁷⁰ IZU BELLOSO, M., «Competencias de Navarra en materia de tráfico», *Revista Jurídica de Navarra*, 16 (1993), p. 109-126. ALLI ARANGUREN, J. C., «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos», *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 84-87. SANTAMARÍA, M., *90 años: Policía Foral de Navarra (1928-2018)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2018.

⁷¹ Durante la guerra carlista las diputaciones forales crearon y mantuvieron cuerpos militarizados propios que fueron las «Guardias Forales», el «Tercio navarro», los «Voluntarios de la libertad» y otros «cuerpos francos» que lucharon contra los carlistas. GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *El fuerismo constitucional y la Diputación de Navarra (1841-1923)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, pp. 192-214.

El 31 de diciembre de 1872 La Diputación acordó crear la «Guardia Foral de Navarra», dotándole de su reglamento el 15 de febrero de 1873, cumpliendo la RO de 20 de diciembre. Según su artículo 1: «El Cuerpo franco es por su carácter cívico-militar; se crea con el objeto de sostener el orden, proteger las personas y propiedades, perseguir malhechores y dar el auxilio posible a las Autoridades en el ejercicio de sus funciones». Según el 2.º se asimiló a la Guardia Civil: «Prevía la correspondiente autorización del Gobierno, toda resistencia a la Guardia Foral será considerada como hecha a la Guardia Civil». Tendría también funciones recaudadoras de las contribuciones provinciales. Se regiría por las ordenanzas militares y su dotación sería de 500 hombres organizados en compañías estableciendo el empleo y número de mandos⁷². A finales del siglo se estudió la creación de un Cuerpo de Guardería Rural provincial.

Para vigilar la circulación y controlar los impuestos provinciales por acuerdo de 30 de octubre de 1928 la Diputación creó el «Cuerpo de policía de carreteras», «con objeto de atender a la policía de las carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales, especialmente el de patentes, dentro de las mismas». Se convocaron cinco plazas por oposición, que tendrían «carácter transitorio y de ensayo»⁷³, cubiertas por acuerdo de 14 de febrero de 1929 para tres años y sin carácter de plantilla. Su Reglamento fue aprobado el 11 de febrero de 1930.

Por el acuerdo de 23 de noviembre de 1934 la Diputación declaró vigente en Navarra el Código de la Circulación de 25 de septiembre de 1934, «dejando subsistentes las normas de adaptación» señaladas en el acuerdo de 1929⁷⁴. Por decreto de 9 de diciembre de 1935 se dejaron a salvo las competencias de la Generalidad de Cataluña y las diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, facultándoles para establecer «disposiciones u ordenanzas especiales, regulando la circulación dentro de las vías de su especial jurisdicción, sin que puedan oponerse, alterar ni desvirtuar los preceptos de este Código de Circulación, ni inducir a confusión con ellas» (art. 12)⁷⁵. Fue confirmada por la orden de 6 de mayo de 1942, declarando que no eran aplicables en Navarra las competencias atribuidas a los gobernadores civiles por el decreto de 4 de diciembre de 1911 y la orden de 8 de febrero de 1812⁷⁶.

⁷² Cada compañía se compondría de un capitán, cuatro oficiales, un sargento primero, tres sargentos segundos, ocho cabos, dos cornetas y ciento once hombres. GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *El fuerismo...*, cit., pp. 59-60; *Liberales navarros en armas (1868-1876)*, Pamplona: UPNA, 2022, pp. 59-60, 67, 74, 79-84, 139-140. IZU BELLOSO, M., *La Policía...*, cit., pp. 201-232. FAYANÁS ESCUER, E., «Cuerpos francos», *nuevatribuna.es*, consultada el 30-4-2025.

⁷³ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., Apéndice 1928, pp. 456-457.

⁷⁴ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., Apéndice 1934, pp. 42-43.

⁷⁵ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., Apéndice 1935, p. 93.

⁷⁶ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., Apéndice 1942, pp. 207-208.

En 1934 la Diputación facultó a su Policía de Carreteras para cobrar las multas de tráfico y encomendó a la Dirección de Caminos la vigilancia y regulación del tráfico y el transporte y exigir las responsabilidades gubernativas por las infracciones de los mismos.

El 27 de septiembre de 1935 se reformó el Cuerpo de Policías de Carreteras nombrando un inspector-jefe de policías y de recaudadores de portazgos provinciales, a proveer por concurso entre oficiales de la Guardia Civil. El «Reglamento para el servicio de Policías de Carreteras y Recaudadoras de Arbitrios Provinciales» del nuevo cuerpo se aprobó el 24 de enero de 1941⁷⁷. Correspondería a la sección de policías de carreteras «la vigilancia del tráfico rodado en las carreteras de Navarra y la de introducción y circulación de géneros en la provincia». Serían servicios específicos la comprobación de las patentes de los vehículos, de los géneros de consumo y vigilancia del tráfico.

A partir de la existencia del Cuerpo policial se encomendó al comandante de ingenieros Emilio de Urarte Eznarriaga la redacción en 1944 de un «Proyecto de reglamento del Cuerpo de Guardias Forales de Navarra»⁷⁸, que recuperaba la «Guardia Foral» de 1872, integrando los cuerpos de monteros, policía de carreteras y recaudadores de arbitrios⁷⁹. Se concibió como «cuerpo armado que la laureada provincia de Navarra crea y pone al servicio de España» (arts. 1, 4, 35, 36, 55, 58). Su naturaleza de «unidad armada» está presente en todo el régimen, porque su base fundamental sería la disciplina y la «eficiencia castrense» (art. 2). La disciplina era «condición precisa para la vida de toda Unidad armada y, por tanto, de la Guardia Foral: no con-

⁷⁷ Fue parcialmente modificado por el acuerdo de 7 de junio de 1952. Resulta retórico en algunos preceptos, como ejemplo: «El honor es la principal divisa del Policía de Carreteras y Recaudador de Arbitrios, debiendo conservarse a toda costa, porque una vez perdido no se recobra jamás» (art. 1). La base fundamental del Cuerpo era «el prestigio y fuerza moral de cada uno de los individuos que lo integran» (art. 2), debiendo «tener presente que el mejor o peor concepto del cuerpo depende, no sólo de sus actos de Servicio, sino también del modo de obrar en su vida particular de cada uno de los miembros que lo forman» (art.3). «El carácter, compostura, aseo, buenos modales y honradez, revelan directamente el grado de moralidad de la persona» (art. 4).

⁷⁸ El proyecto de reglamento estaba formado por 223 artículos integrados en XXIV capítulos y una disposición adicional. Incluyó cuadros con sueldos y gratificaciones (art. 24), distribución de la fuerza (compañías, secciones y pelotones) (art. 128), plantilla, armamento y vehículos (art. 219). Archivo Real y General de Navarra-ARGN, caja 25403.

⁷⁹ El diputado ponente que firmó la propuesta fue Amadeo Marco Ilincheta (1900-1987), diputado foral por la merindad de Aoiz desde la II República, reconocido carlista, oficial de requetés en la guerra civil y tras ella de la línea «carlosoctavista» colaboracionista con el franquismo y subjefe del Movimiento. La Diputación del momento elegida el 29 de marzo de 1949 estaba formada por los diputados por Aoiz, Marco; por Estella, Larrainzar y Fortún; por Pamplona, Plaza y Zubiaur; por Tafalla, del Villar, y por Tudela, Arellano. GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A. y otros, *Diccionario biográfico...*, cit., pp. 47-49. La biografía de Marco Ilincheta, pp. 67-73. PÉREZ OLLO, F., «Marco Ilincheta», *Gran Enciclopedia de Navarra*, Pamplona: CAN, 1990, VII, pp. 222-223. IZU BELLOSO, M., *La Policía...*, cit., pp. 231-232.

siste tanto en la pronta corrección de las faltas que pueda cometer el inferior, como en la severa observancia de las Reglas de conducta moral y militar» (art. 3). Dependería de la Diputación, siendo leal al Gobierno (art. 2) y podía ser puesto a disposición del Gobernador civil «cuando por razones de orden público se vea precisado a utilizarlo» (art. 7). La «Guardia Foral» estaría formada por 335 miembros organizados en una Plana Mayor, dos compañías con plana mayor y tres secciones, y una sección motorizada. Sus misiones serían las de policía de carreteras, guardería y policía de montes y recaudación de arbitrios provinciales (arts. 31-34).

Mientras en Navarra la Diputación ejercía sus competencias por medio de su policía y estudiaba su nuevo régimen y funciones cuasi militares, el Estado por ley de 3 de agosto de 1939 creó la Policía Armada y de Tráfico, y por la de 8 de marzo de 1941 reorganizó los servicios policiales, encomendándole funciones de control de carreteras⁸⁰. En 1942 inició su actividad en Navarra, sin que la Diputación planteara cuestiones de competencia. Su Dirección de Caminos recibía y tramitaba las denuncias por infracciones del Código de la Circulación, sin otro problema que una queja de la Diputación de 1945, que aceptó el responsable de aquélla reconociendo sus facultades⁸¹. Por acuerdo de la Diputación de 15 de marzo de 1958 se anunció la posibilidad de dar traslado de las infracciones del Código de Circulación a los Tribunales de Justicia⁸². Las funciones de la Policía Armada fueron asumidas por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil a partir de 1959.

Hasta 1959 el control de carreteras y tráfico fue ejercido por el Cuerpo de Policías de Carreteras de la Diputación, colaborando tanto la Guardia Civil como la Policía Armada y de Tráfico en la denuncia de las infracciones, que eran sancionadas por la Dirección de Caminos de aquella, a la que se reconocía la plena competencia en la materia. Era la corporación provincial la que establecía la cuantía, incrementándola por acuerdo de 1 de febrero de 1952, conforme al decreto de 7 de septiembre de 1951⁸³.

Las funciones y número de miembros de la Policía Foral aumentaron conforme lo hizo el parque de vehículos y su circulación, convirtiéndose el control del tráfico y transportes en la actividad prioritaria, como reconoció la Diputación en su acuerdo de 14 de julio de 1950. El 7 de junio de 1952 se separaron las funciones policiales y recaudatorias por su diferente naturaleza y aptitudes de su personal, derogando parcialmente el reglamento de 24 de enero

⁸⁰ BOE 98, de 8 de abril de 1941.

⁸¹ IZU BELLOSO, M., *La Policía...*, cit., p. 224.

⁸² OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit. Apéndice 1952, p. 17. *Diccionario...*, op. cit., pp. 412-413.

⁸³ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit., Apéndice 1952, pp.12-14.

de 1941 en cuanto se opusiera a la nueva organización⁸⁴. Todo ello justificó la reorganización del Cuerpo e incremento de la plantilla aprobada el 5 de diciembre de 1958.

4.1. Conflicto de competencias

El decreto de 10 de octubre de 1958⁸⁵, sobre atribuciones y deberes de los gobernadores civiles, les atribuyó la imposición de sanciones administrativas, sin excluir las de tráfico. La Diputación consideró que afectaba a sus competencias forales debiendo alcanzar, exclusivamente, a las propias de la Administración periférica del Estado. La Dirección General de Política Interior del Ministerio de la Gobernación solicitó a la Diputación el deslinde de sus competencias sancionadoras conforme al Código de la Circulación de las del Gobernador, contestándole el 20 de marzo de 1959 exponiendo sus facultades.

La delimitación de la potestad sancionadora se produjo por la Ley 47/1959, de 30 de julio⁸⁶, reguladora de competencias en materia de tráfico, en su artículo 1.1.: «la vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas corresponden al ministro de la Gobernación y en relación con los mismos, la sanción gubernativa de las infracciones que se cometan, a los Gobernadores Civiles». Su disposición final hizo salvedad de las competencias de las diputaciones forales: «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»⁸⁷.

La disposición final fue promovida por las diputaciones e introducida en las Cortes Españolas por los procuradores tradicionalistas foralistas, reconociendo con el máximo rango sus «facultades en la materia» de la ley. El Ministerio de la Gobernación, dirigido por el teniente general Alonso Vega⁸⁸, que buscaba centralizar y someter la materia al control ministerial atribuyéndolo

⁸⁴ OROZ ZABALETA, L., *Legislación...*, cit. *Apéndice 1952*, pp. 27-28.

⁸⁵ BOE 269, de 10 de noviembre de 1958.

⁸⁶ BOE 182, de 31 de julio.

⁸⁷ IZU BELLOSO, M., *La Policía...*, cit., pp. 232-243; «Competencias...», cit., pp. 113-119.

⁸⁸ Fue amigo y directo colaborador de Franco. Director general de la Guardia Civil (1942-1957), dirigió las operaciones contra los maquis/guerrilleros del PCE (1943-1952) y el orden público como ministro de la Gobernación (1957-1969). REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Diccionario biográfico español*, <https://dbe.rah.es/biografias/6732/camilo-alonso-vega>. BLANCO ESCOLÁ, C., *La incompetencia militar de Franco*, Madrid: Alianza Editorial, 2000, pp. 65-66 y 160. FERNÁNDEZ PASALODOS, A., «Camilo Alonso Vega y sus hombres. Los perpetradores de la Guardia Civil en el primer franquismo», *Rúbrica Contemporánea*, 25 (2025), pp. 69-89.

a una unidad especializada de la Guardia Civil bajo su mando, trató de invalidarla por medio de la Orden de 5 de octubre de 1959 en la que introdujo una rocambolesca disposición transitoria tercera que partía de la «incondicional» vigencia del artículo 1, sin considerar que la disposición final salvaba las forales. Trató de ocultar su claro propósito, contradicho por las Cortes, planteando que se estudiaran 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.

En sus términos, al no mentar la disposición final ni hacer salvedad de Álava y Navarra, suponía imponer el poder ministerial y desconocer las competencias forales, pretendiendo desarrollar la Ley en contra de las reconocidas por la misma a las Diputaciones, atribuyéndolas al ministro y a sus Gobernadores Civiles conforme al artículo 1.1. y contra la disposición final de la Ley. Esa era la única «traducción» del aparentemente inocuo texto de la encomiendo de estudio de la orden ministerial que, en sí misma, afirmaba aplicar el artículo 1 e ignorar la salvedad que al mismo realizaba la disposición no tomada en consideración.

La Diputación en un deliberado propósito de no crear conflictos con el régimen, que todos sus miembros habían construido y del que formaban parte desde la guerra civil⁸⁹, acudió a la vía de establecer un acuerdo con el Ministerio que reconociese la competencia y diese salida al desencuentro sin conflictos que trascendiesen a la sociedad. Para ello aprobó el 26 de noviembre de 1959 un proyecto de convenio de desarrollo de la Ley, en concreción de la competencia reconocida por la disposición final, para que se detallasen sus facultades forales:

- a) La primera, que «en materia de competencia de tráfico nacional, la Diputación de Navarra seguirá ejerciendo, como hasta el presente, las facultades, incluso sancionadoras, en orden a la vigilancia, circulación, policía y tráfico de las vías de su jurisdicción particular».
- b) La segunda, que la corporación organizaría «con cargo a sus fondos, los servicios correspondientes» ajustados a su territorio conforme a lo señalado por la organización general.

⁸⁹ La Diputación Foral en cuyo mandato se produjo el conflicto había sido elegida el 20 de marzo de 1955, integrada por los diputados por Aoiz, Marco; por Estella, Ripa y Velasco; por Pamplona, Gortari y Uranga; por Tafalla, Larumbe, y por Estella, Asiáin. GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A. et alii, *Diccionario...*, cit., p. 47-49.

- c) También realizaría los nombramientos en «personas idóneas para los cargos que se les encomienden» (3.^a) y aplicaría el Código de Circulación vigente (4.^a).
- d) Enumeró las materias fuera de su competencia como las condiciones técnicas de los vehículos, matriculación, permisos de circulación y para conducir, su retirada y revocación (5.^a).

La propuesta de convenio la entregó la Diputación en el Ministerio el 11 de diciembre de 1959 y el 24 de febrero de 1960 encomendó al vicepresidente la negociación. El ministro contestó a la Diputación el 25 de febrero negando que tuviese competencias propias y que las ejercidas eran delegadas por el Estado: el tráfico era competencia del Ministerio y las sanciones de los gobernadores civiles. Sostuvo que, en virtud de los convenios existentes, sólo le correspondían la ordenación y coordinación de los transportes, las concesiones a los usuarios de las carreteras y la reparación de los daños a las mismas. No mencionó ni tomó en consideración la disposición final de la Ley, con un desprecio absoluto a la misma y a las Cortes Españolas, así como a las competencias que Navarra ejercía históricamente.

Como remate de su rechazo de las competencias forales, invocó el «patriotismo» de la Diputación en términos de orden militar: «Por tanto, confío plenamente en que su tantas veces acreditado patriotismo moverá a la Diputación *Provincial* (sic) de Navarra a adoptar una conducta de noble, franco y leal cumplimiento de lo prevenido en la Ley 47/1959, de 30 de julio, sobre competencia en materia de tráfico en el territorio nacional [...] y se cumpla escrupulosamente aquélla». El no hacerlo implicaba una conducta «antipatriótica» de la Diputación, que desde la perspectiva foral sería cometer un «contrafuero» y la ilegalidad de no respetar la disposición final que reconocía tales competencias a la Diputación Foral. Disposición que, precisamente, no cumplía el Ministerio. Quien incumplía la ley pedía patriotismo para aceptar su ilegal decisión. Lo mismo que en el absolutismo, la voluntad del poder por encima de la legalidad, con deber patriótico de la Diputación de aceptar la ilegalidad y renunciar a sus competencias.

Por acuerdo de 27 de febrero de 1960 la Diputación manifestó su discrepancia y solicitó audiencia para acreditar los fundamentos de su competencia, aprobando el 26 de marzo el texto de la exposición a presentar. Fue recibida por el ministro el 25 de abril. Tras oírla, se acordó celebrar una reunión técnica para estudiar la cuestión, que era un modo de demorar mientras ejecutaba su plan claramente expresado hasta crear una situación fáctica irreversible. En la celebrada el 2 de junio hubo para los representantes navarros, aparentemente, acuerdo en que la vigilancia del tráfico fuera ejercida por la Policía de Carreteras de la Diputación, debiendo distinguirse entre las infracciones que se relacionaban con la seguridad y el orden públicos, que eran competencia del Gobierno, y las restantes que lo eran de la Diputación. Además, se acordó que

cualquier renuncia por parte de Navarra a alguna facultad sancionadora fuera con carácter de convenio entre el Gobierno y la Diputación, lo que implicaba reconocer que si había acuerdo con renuncia era porque la titular de la competencia estaba dispuesta a hacerlo.

Ninguna intención tenía el Ministerio de cumplir ni de buscar fórmulas para plasmar lo tratado el 2 de junio, porque antes de que finalizara el mes remitió a la Diputación un proyecto de disposición que no recogía nada de lo hablado. En sesión extraordinaria de 28 de junio la Diputación manifestó su sorpresa por la ruptura del acuerdo que suponía la iniciativa ministerial y, «sintiéndolo hondamente», rechazó el proyecto y remitió una exposición con su postura y fundamentos en similares términos a la anterior. De nada sirvió, porque la voluntad del Ministerio estaba por encima de la reserva de la competencia que había realizado la disposición final de la Ley y todo su propósito era desconocer las competencias forales que reconocía.

La acción siguiente del Ministerio fue de mayor rango normativo y coercitivo que una orden ministerial. Por el Decreto 1.666/1.960, de 21 de julio, en su disposición final segunda, volvió a los términos de la Orden de 5 de octubre de 1959, pasando del estudio a la imposición: de acuerdo con el artículo 1.1. de la Ley y olvidando su disposición final, atribuía las competencias al ministro y a sus gobernadores civiles. Dejaba abierto el rango normativo de las disposiciones complementarias para poder hacer cuanto quisiera el Ministerio, incluso ignorar la ley, remitiéndose a la disposición transitoria tercera de la orden de 5 de octubre de 1959. Así fue. En octubre del mismo año se establecieron los destacamentos de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de Pamplona y Tafalla, formados por cuarenta números, que empezaron a actuar el mes siguiente. La nueva protesta de la Diputación ante el ministro, el Subsecretario y el Jefe Central de Tráfico fue rechazada expresamente, así como la petición de suspensión de la medida.

Mientras, frente a los hechos consumados y sin posibilidades reales de cambiarlos, la Diputación aceptó la propuesta de sus asesores de evitar el conflicto jurisdiccional pendiente de que se planteara ante el Consejo de Estado si el Decreto 1666/1960, de 21 de julio⁹⁰, se acomodaba o no a la disposición final primera de la Ley 47/1959, de 30 de julio. La consulta no era de foralidad sino de jerarquía normativa. Sin embargo, el órgano consultivo, conocedor de la cuestión competencial de fondo, en su dictamen de 27 de abril de 1961 reconoció que era evidente «la existencia de un régimen foral administrativo y no sólo fiscal, por cuanto no está formalmente abrogado el artículo 10 de la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, relativa a la ordenación de los transportes por carretera, ya que las leyes de 8 de noviembre de 1941 y 22 de enero de 1944 no han tenido intención derogatoria de aquel precepto, según el prin-

⁹⁰ BOE 221, de 14 de septiembre, de 1960.

cipio de que *Ley general no deroga ley especial*. [...] debe reconocerse a la Diputación Foral de Navarra un ámbito autonómico en materia de administración de los transportes por carretera».

Dictaminó el Consejo que el Decreto infringía la Ley 47/1959 y «tiene que respetar las actuales y respectivas facultades de las Diputaciones Forales de Álava y de Navarra en la materia», sin que fuera «norma de rango adecuado a tales efectos y sería jurídicamente necesario que por la Ley se determinara el ámbito que tales facultades actuales habrían de quedar contraídas». Aludió a que la Ley las había «expresamente ratificado y dejado a salvo», y que si por razones de bien común se consideraba «imprescindible limitar las actuales y respectivas facultades de las provincias de Álava y Navarra en la materia [...] el proyecto de Decreto no constituye norma de rango adecuado a tales efectos y sería jurídicamente necesario que por Ley se determinara el ámbito a que tales facultades actuales habrían de quedar contraídas»⁹¹. Valiosa opinión doctrinal de un órgano consultivo sin trascendencia real en el debate competencial. Fue un triunfo pírrico de la tesis foral, el Consejo expuso que, si no había rango adecuado en las disposiciones analizadas, se resolvía por medio de norma del mismo que reconocía las competencias forales, aplicando el brocardo *lex posterior derogat priori*.

La réplica del Ministerio fue evitar la falta de jerarquía normativa adecuada e impedir la aplicación de la regla *posterior generalis non derogat priori speciali*, que había invocado el Consejo, mediante la modificación de la Ley de 47/1959, de 30 de julio, por medio del Decreto-Ley 17/61, de 24 de julio⁹². De modo claro y tajante sustituyó la reserva foral de la disposición final encomendando la vigilancia del tráfico a la Guardia Civil, de modo que los agentes de las diputaciones forales actuarían subordinados a los mandos de aquella conforme a las normas de coordinación que dictaran los Gobernadores Civiles:

Art. 1.º. Conforme a lo previsto en el número 2.º del artículo 3.º de la Ley 47 de 30 de julio de 1959, la vigilancia del tráfico y circulación en las carretas y vías públicas de Navarra y Álava será ejercida por las Fuerzas de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. Siendo la citada vigilancia una función de seguridad y orden público, cuantos agentes auxiliares puedan intervenir en la misma, y concretamente el personal motorizado de las Diputaciones de aquellas provincias, se entienden subordinados a los mandos de aquella Agrupación de la Guardia Civil, y para su actuación coordinada, el Gobernador civil, conforme a lo previsto en el artículo 6.º de la Ley

⁹¹ CONSEJO DE ESTADO, *Repertorio de doctrina legal 1960-1961*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1967, Dictamen de 27 de abril de 1961 (Expte. Núm. 27.005, epígrafes 191 bis y 192, pp. 401-415).

⁹² *Diccionario...*, cit., pp. 413-414. BOE 180, de 19 de julio de 1961.

número 475, de 30 de julio de 1959, dictará las normas que estime necesarias, comunicándolas al Presidente de la respectiva Diputación.

El artículo 2 atribuyó a los gobernadores civiles de ambas provincias «las facultades para la instrucción y resolución de los expedientes por infracciones a la legislación de Tráfico y Circulación».

El artículo 3 reconoció a las Diputaciones competencia «en materia de ordenación de los transportes por carretera, coordinación de los transportes terrestres, vigilancia e inspección de los mismos y de la conservación y policía de carreteras, como asimismo la sanción de las infracciones que se produzcan, seguirá atemperándose a los convenios o disposiciones que les reconozcan sobre las mismas las facultades que ejercen».

La situación llevó a que en parte de la sociedad navarra se crease una corriente de opinión expresada en panfletos clandestinos contra el «contrafuero», que llevó a la Diputación a tratar de evitar un conflicto similar al que en años anteriores terminó con el cese del gobernador Valero Bermejo⁹³. Nadie mejor que los diputados sabían con que ministro se la jugaban y que había sido apoyado por Franco con la firma del decreto-ley, que era una de sus prerrogativas conforme a leyes de 1938 y 1939, según le reconocía la Ley de Cortes⁹⁴.

Por acuerdo de la Diputación de 31 de julio de 1961 elevó una exposición al Jefe del Estado y le solicitó audiencia buscando su arbitraje. También manifestó su protesta por la decisión unilateral del Gobierno al dictar un Decreto-Ley que invalidó el reconocimiento de competencias que habían realizado anteriormente las Cortes en la Ley, deplorando las «desatenciones tenidas para con esta Corporación en el procedimiento». En la exposición al jefe del Estado aprobada el 18 de agosto, se recogían los fundamentos de las facultades de Navarra en la materia y la lesión de los mismos y de la Ley de 1841, quejándose del procedimiento y actitud del Ministerio de la Gobernación, rogando al jefe del Estado dejara «a salvo los principios de nuestro régimen privativo de Navarra». La Diputación se planteó proponer al Jefe del Estado no tanto la derogación del Decreto-Ley que, siendo el objetivo, se consideraba imposible obtener de quien lo había autorizado con su firma, cuanto retomar el proceso

⁹³ LARRAZA MICHELTORENA, M. M., (dir.), *De leal a disidente: Pamplona 1936-1977*, Pamplona: Ediciones Eunat, 2006, pp. 33-38, 89-114.

⁹⁴ En el preámbulo de la Ley de Cortes de 18 de julio de 1942 se expresó la vigencia del poder total, incluido el legislativo, del jefe del Estado Franco: «Continuando en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, en los términos de las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, el órgano que se crea significará, a la vez que eficaz instrumento de colaboración en aquella función, principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder.» Su artículo 1: «Las Cortes son el «órgano superior» de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado».

negociador de un «convenio» o una disposición respetuosa con las competencias históricas de Navarra conforme a la propuesta que había realizado.

El ministro desarrolló el Decreto-Ley por la Orden de 12 de agosto de 1961⁹⁵, imponiendo en Álava y Navarra la presencia de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil y la potestad del gobernador civil, «con arreglo a las normas vigentes en el resto del territorio nacional, en cuanto se refiere a la vigilancia de la circulación, regulación del tráfico y denuncias de las infracciones que en tales materias se produjeran, colaborando asimismo para que se observasen las disposiciones que regulen el transporte y la conservación o policía de carreteras, conforme a las directrices que al efecto se establecieran por el Gobernador civil, oída la respectiva Diputación provincial» (1.º). A la policía foral como «Agentes de vigilancia» les correspondería la del transporte y conservación o policía de carreteras» para denunciar y cooperar (2.º y 3.º). Las diputaciones quedaban convertidas en mantenedoras, oídas por el gobernador para dictar sus directivas, y las policías forales en «agentes de vigilancia» denunciantes ante la autoridad gubernativa y del transporte y la conservación ante las diputaciones. En señal de disconformidad se negó a constituir en Navarra la Comisión delegada de Tráfico, porque suponía reconocer la competencia del Estado y de su Gobernador.

La Diputación en sesión de 23 de marzo de 1962 planteó la posibilidad de iniciar un nuevo proceso de negociación. En la de 31 de agosto aprobó la propuesta de convenio sobre el desarrollo del Decreto-Ley de 24 de julio de 1961, que se aceptaba «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 [...] 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».

Fue el acatamiento a la imposición, aunque propuso un convenio resignificando su policía, incrementando el carácter policial denominándolo Policía Foral, sin funciones recaudadora, dependiente del vicepresidente, ampliando las funciones sobre ordenación del tráfico y el transporte, cumplimiento de disposiciones, policía administrativa y colaboración con las entidades locales y las fuerzas de seguridad del Estado, ayuda en emergencias, con organización y disciplina militar, jefatura procedente de las fuerzas armadas con grado mínimo de capitán, especializado en tráfico y nombrado libremente por la Diputación, incremento de plantilla, nueva estructura (móvil, plana mayor administrativa, fija en puestos) con mandos intermedios de acceso por antigüedad (oficial, sargentos y cabos). Diferenciaba entre las infracciones de tráfico de competencia del Gobierno Civil y las de transporte y policía de carreteras propias de la Diputación. La coordinación entre los cuerpos se haría conjunta-

⁹⁵ BOE 6 de octubre de 1961. *Diccionario...*, cit., p. 414.

mente, transmitiéndose información y estadísticas. Por Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1962 se aprobó el convenio sobre delimitación de competencias de tráfico en el que la Policía Foral se haría cargo del transporte especial dentro de Navarra, y la Agrupación de Tráfico lo haría del mismo y del transporte especial de fuera, tramitando las denuncias de aquél el Gobernador civil y las de transporte la Diputación⁹⁶. Se eliminó la referencia a la reorganización de la Policía de Carreteras atribuyendo a la Guardia Civil las pruebas deportivas sin más precisiones.

El conflicto competencial y el statu quo alcanzado motivó la reorganización y reformas introducidas por el acuerdo de la Diputación de 4 de diciembre de 1964⁹⁷. Realizó una descripción detallada de las misiones de la competencia del Cuerpo de Policía Foral, incluyendo la «Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil» (2.º, 4.ª, a), «Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación Foral» (2.º, 4.ª, b), la cooperación con las autoridades locales (2.º, 4.ª, c), la cooperación con las fuerzas armadas a su requerimiento directo (2.º, 4.ª, d) y las descritas seguidamente. Su «organización, la moral y la disciplina del Cuerpo serán de orden estrictamente militar, y lo mismo la «actitud militar exterior» (2.º, 5.ª)⁹⁸.

Este debate puso de manifiesto el modo de actuar que practicó la Diputación Foral. Sostener sus competencias apoyada en la Ley de 1841, basándose en el derecho histórico, a pesar del silencio de aquélla sobre la materia concreta por la vinculación negativa foral. Tratar de que lo recogiesen las normas estatales como excepción al régimen general. Utilizar la negociación como medio para su defensa frente a la usurpación estatal, dejando a salvo la competencia, aunque fuera necesaria una flexibilidad práctica en el ejercicio para superar las dificultades. Huir del debate ante los Tribunales, tratando de superar el conflicto por el acuerdo en forma de «convenio», incluso con cesiones en el ejercicio siempre que se reconociera el derecho. Ni enfrentamiento directo con el régimen del que formaban parte ideológica y organizativa, ni judicialización, que suponían riesgos en los pronunciamientos y pérdidas seguras.

⁹⁶ Sólo se publicó en el *BON* de 9 de enero de 1963. Se atribuyó a la Diputación el conocimiento de lo relativo a los artículos 32, 37, 52, 61, 62, 74, 75, 76, 78, 84, 167, 185-208, y 55-58 y 220 del Código en cuanto la Diputación otorgara la autorización especial de transporte. Fue invocado como justificativo del «derecho histórico» en la materia por las SSTs 219 y 379/2018 de 13 de febrero y 7 de marzo.

⁹⁷ *Diccionario...*, cit., pp. 1631-1635. Fue consecuencia del conflicto competencial derivado del decreto 1666/1960, de 21 de julio, del decreto-ley 17/1961, de 24 de julio, y de la orden ministerial de 20 de diciembre de 1962.

⁹⁸ Fue modificado por el de 14 de abril de 1967. *Diccionario...*, cit., pp. 958-959. IZU BELLOSO, M., *La Policía...*, cit., pp. 243-249, 376-377.

A partir de ese momento la Policía Foral amplió las labores de vigilancia de edificios e instalaciones y protección de los miembros de la corporación por acuerdo de 28 de junio de 1979, con un progresivo incremento de la plantilla. El nombramiento el 28 de septiembre de 1979 del nuevo jefe en la persona del capitán de infantería Lezana Odriozola planteó la reorganización integral del Cuerpo y su nuevo reglamento. Hasta 1982 la policía foral se vio afectada por varios incidentes⁹⁹ y a la espera del proceso de adaptación del régimen foral al nuevo marco constitucional.

III. LA LORAFNA Y LAS COMPETENCIAS DE TRÁFICO Y POLICIALES DE NAVARRA

La Constitución de 1978 estableció un nuevo modelo de Estado social, democrático de Derecho y autonómico que reconoció los «derechos históricos de los territorios forales (DA 1.^a CE). Respecto a Navarra la DT 4.^a CE previó la libre determinación del pueblo navarro sobre su configuración dentro del Estado de las autonomías y reguló el procedimiento para la toma de decisión con base en la voluntad democrática de sus instituciones y el referéndum. La disposición derogatoria no lo hizo para Navarra de la Ley de 25 de octubre de 1839, confirmatoria de los fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía», que era el fundamento de la de 16 de agosto de 1841, que quedaron vigentes para Navarra.

La adaptación del régimen foral a la Constitución se inició con el RD de 26 de enero de 1979 que creó el Paramento Foral de Navarra, estableció las reglas para la constitución de la Diputación foral por RD de 16 de marzo, permitió nuevas elecciones democráticas para la elección de sus miembros el 3 de abril, constituyéndose el 19 y el Parlamento Foral el 23. Para negociar con el Gobierno la reforma del régimen foral la Diputación acordó el 27 de diciembre un texto que remitió al Parlamento Foral, poniendo como límite de los fueros la «unidad constitucional» de la ley de 1839, enumerando los ámbitos que la constituirían, quedando propios del autogobierno foral los no incluidos; sería estatal la materia de «seguridad pública, sin perjuicio de las funciones que corresponden o puedan corresponder a la Policía Foral» (2.22).

⁹⁹ Fueron la ocupación de un despacho del palacio de Navarra por un grupo proeuskera con el apoyo de los diputados Bueno y García de Dios, y su desocupación por policías forales a la que se opusieron aquéllos, asamblea de miembros de la Policía Foral para protestar por ser obligados a intervenir, asesinato por ETA de su exjefe Prieto (1966-1979), huida a Francia del policía Martínez Nogales que prestaba servicios en el palacio, incidente en un bar de Cirauqui el 21 de noviembre de 1982 por escoltas de presidente Arza a los que se expedientó y juzgó por insultos y agresión, dimisión del jefe Lezana (1979-1982), nombramiento del sargento Barricart (1982-1984) y del militar Jaramillo (1984-1996).

El Parlamento Foral aprobó el 30 de junio y 1 de julio de 1980 las «Bases de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral», con «la integración en el régimen foral de Navarra de todas aquellas facultades y competencias que no sean inherentes a la unidad constitucional española» (1.^a.2.^o). Tras referirse a las competencias estales «imprescindibles para garantizar la satisfacción de los intereses generales, la solidaridad y el progreso de los Pueblos de España» (2.^a), adjudicaba a Navarra todas las facultades y competencias «que no se reservan al Estado» y todas «las que el Estado le atribuya, transfiera o delegue y también que atribuya, transfiera o delegue a las Comunidades Autónomas» (3.^a). En las genéricas bases resultantes había espacio para la negociación sin referencia a este ámbito concreto de la competencia¹⁰⁰. En todo el conjunto estaba presente la *vis atractiva* foral derivada del límite de 1839, bajo la idea de que «lo que no es unidad constitucional es fuero».

La negociación por la Comisión nombrada por la Diputación del proyecto de ley orgánica se cerró en Madrid el 8 de marzo de 1982¹⁰¹. Fue aprobado por la Diputación el día siguiente y por el Parlamento Foral el 15 del mismo mes. El Gobierno lo hizo el 17 de marzo, el Congreso el 30 de junio y el Senado el 26 de julio. Fue sancionada por el Rey el 10 de agosto y publicada en el BOE 195, de 10 de agosto de 1982, como Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

3.1. Encuadramiento en los derechos históricos

En el momento de la negociación y aprobación del nuevo autogobierno democrático y constitucional de Navarra por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, se invocaron como referencia y fundamento los «derechos originarios e históricos» y el régimen foral (arts. 2, 3.1, 39.1.a, DA 1.^a). La cita de las leyes de 1839 y 1841 no era retórica sino el límite de aquellos por la «unidad constitucional» y la vinculación negativa que de la segunda se venía realizando particularmente del artículo 10. Todo ello formaba el «régimen foral» fundado en los «derechos históricos» con el límite de la «unidad constitucional» que desde la Constitución de 1978 tenía un nuevo sentido derivado del cambio constitucio-

¹⁰⁰ GORTARI UNANUA, J., *La transición política en Navarra 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995. ALLI ARANGUREN, J.-C.-GORTARI UNANUA, J., *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011. ALLI ARANGUREN, J.C., *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2018, pp. 429-712.

¹⁰¹ El nombramiento fue polémico por excluir al presidente Del Burgo (UCD) y a los diputados nacionalistas Bueno (Agrupación electoral *Orhy Mendi*) y García de Dios (*Herri Batasuna*), sustituidos por Moscoso (UCD), Urralburu (PSOE) y Aizpún (escindido de UCD y fundador de UPN).

nal y su reconocimiento en su DA 1.^a CE. Este era el objeto de la LORAFNA como lo expresó su artículo 3: «Integrar en el régimen foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional» (art. 3.1.) y «garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del Régimen Foral de Navarra» (art. 3.3.) en un orden institucional democrático (art. 3.2).

Por medio de la LORAFNA se trató de lograr y garantizar los derechos históricos de un régimen foral que no quedaba limitado al existente hasta entonces, sino que debía integrarse y ampliarse hasta el límite al autogobierno que era la unidad constitucional. Lo precisó el artículo 39.1. reconociendo las facultades y competencias de la ley de 1841 y las que se le integrasen, todas con el límite señalado, a las que se añadirían las que el Estado atribuyera, transmitiera o delegada con carácter general (art. 39.1.c).

Recogió como «régimen foral»: la actividad tributaria y financiera por convenio económico (art. 45.1), la Administración local (art. 46) y las enumeradas por los artículos 49 y 50 con «competencia exclusiva».

El artículo 49 fundamentó en el «régimen foral» y reconoció como materias de «competencia exclusiva de Navarra» entre otras, las carreteras (art. 49.1.f), sobre las que se producían el tráfico, la circulación y los transportes, que siempre habían estado unidos en la gestión histórica foral, por considerar que aquellas eran lo general y estos lo particular sobre las mismas, alcanzado la competencia foral a ambos. Le atribuyó «la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en territorio foral, sin perjuicio de la ejecución directa que el Estado pueda reservarse» (art. 49.2). Sin invocación del régimen ni la exclusividad, «en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta» (art. 49.3)¹⁰².

También como competencia del «régimen foral» y «exclusiva» el artículo 50 se refirió a la agricultura y montes (art. 50.1). Sin calificar como parte de aquel, aunque lo tenía, ni exclusividad, lo hizo al Derecho Civil Foral (art. 48).

¹⁰² La fórmula genérica del precepto fue objeto de mucho estudio por la comisión negociadora y asesores, precisamente para evitar lo que finalmente se produjo. Se entendía que era la más adecuada porque lo general comprendía lo particular y concreto de los modos de ejercicio de una competencia que en Navarra era indiscutible y reconocida como histórica. El hecho de que la interpretación del Tribunal Constitucional no lo entendiera así con otras fórmulas estatutarias, laminando competencias, determinó que en las sucesivas reformas de los estatutos de autonomía se realizaran enumeraciones concretas y detalladas como modo de asegurarlas, siendo paradigma la del Estatuto de Cataluña 6/2006, de 18 de julio. IZU BELLOSO, M., «Competencias...», *cit.*, pp.119-121, relaciona las atribuidas por el ordenamiento vigente en el momento.

Se invocó, sin mencionar el «régimen foral», aunque formaban parte del mismo, ni su consideración de «exclusiva», a la «regulación del régimen» y «funciones que actualmente ostenta» sobre la Policía Foral (art. 51.1). Dejó abierta la posibilidad de «ampliar sus fines y servicios en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica» (art. 51.2.1.º)¹⁰³, coordinándose con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado por medio de una Junta de Seguridad (art. 51.2.2.º).

Como se ha recogido, tienen distinto alcance las forales y exclusivas facultades y competencias sobre carreteras y caminos y las de tráfico y circulación, que son matizadas por el «actualmente ostenta», lo mismo que las funciones de la Policía Foral. La materia de tráfico y circulación la vinculó el artículo 49 al régimen foral y exclusivo del apartado primero, limitando las facultades y competencias a las que «actualmente ostenta». Respecto a la Policía su régimen, mando y funciones tenían la misma condición. En su significación literal se refería a las que «muestra o hace patente» en el momento de entrada en vigor de la LORAFNA en 1982.

Sin embargo, en la sistemática de la ley no puede considerarse al margen de la invocación de la integración que realiza de los derechos históricos (arts. 2, 3, 39 y DA 1.ª LORAFNA), que pudiera precisar un estudio histórico para determinar su alcance (SSTC (SSTC 11/1984, de 2 de febrero; 86/1988, de 3 de mayo; 140/1990, de 20 de septiembre; 157/2021, de 16 de septiembre). Las ostentadas, tanto por ser titular como por practicarlas, porque las acciones se basan en los títulos y en su reconocimiento constitucional, no en un título estatutario, transferencia o delegación, a considerar al hacerlos realidad y entender las atribuidas al Estado por el artículo 149.1.21, en relación con el Estatuto, que es el modo de «actualización general de dicho régimen foral [...] en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (DA 1.ª CE), que son los artículos de la LORAFNA invocados, como ha reconocido la doctrina constitucional (SSTC 159/1993, de 6 de mayo, y 110/2014, de 26 de junio).

Esta interpretación sistemática-foralista apoyada en los derechos históricos fue la realizada por los negociadores, el Parlamento Foral y la Diputación, entendiendo que se reconocían las mantenidas y ejercidas («actualmente ostenta»), aunque alguna como la de tráfico lo fueran en concurrencia impuesta con un «instituto» de la Administración estatal que era la Guardia Civil. Este hecho en ningún caso podía suponer una pérdida de la titularidad histórica que se fundaba en la DA 1.ª CE y el artículo 2.1 LORAFNA: «Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán res-

¹⁰³ Conforme a los artículos 104, 148.1.22 y 149.1.29 CE, se promulgó la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuya disposición final tercera se refirió a la Policía Foral, aplicándose directamente los artículos 5-8, 43 y 46, «sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía».

petados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839 («sin perjuicio de la unidad constitucional»), a la Ley Paccionada de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición Adicional Primera». De donde se deducía que Navarra mantenía las históricamente propias desempeñadas por la Diputación y la Policía Foral, aunque la práctica de algunas hubiese sido limitada por la imposición realizada por el Ministerio de la Gobernación de la Guardia Civil y esto se hubiese recogido en «convenios», que implicaban que el Gobierno reconocía que la Diputación podía convenir sobre ellas por tenerlas.

Era la interpretación sistemática y coherente del «actualmente ostenta» de la Policía Foral, que no podía hacerse al margen de la DA 1.^a CE, ni de los artículos 2, 3, 39 y DA 1.^a LORAFNA, que incluían todas las que históricas ejercía en todo el territorio, como lo confirmaba el reconocimiento convenido para la cooperación y coordinación con el otro cuerpo policial para su ejecución. Además, siempre quedaba abierta la posibilidad de «ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica» (art. 51.2.1.º LORAFNA), que era el modo establecido para reconocer y reintegrar el derecho histórico (art. 3 LORAFNA), distinta de la transferencia o delegación de materias de titularidad estatal por el Estado (art. 150.2 CE), o de la Junta de Transferencias para hacerlo de las funciones y medios de tráfico.

En aquel momento se consideró que la invocación y acreditación del ejercicio del derecho histórico, tantas veces reconocido y ejercido hasta el punto de tener que ser forzada mediante un decreto-ley por el Ministro de la Gobernación franquista. Había título foral suficiente para la transferencia por acuerdo en la Junta, que implicase la renuncia a las que ejercía la Administración estatal, como se aplicó en la Comunidad Autónoma Vasca a partir de la hermeneútica del artículo 17 de su Estatuto de Autonomía, «mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la DA 1.^a CE» y el «reconocimiento expreso del Estado a unos antecedentes históricos debidamente actualizados», como proclamó el RD 3256/1982, de 15 de octubre¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Sobre esta posibilidad se comentó confidencialmente al presidente Arza por un miembro de la comisión estatal, al margen de la Comisión negociadora, cuál era la solución posterior al Estatuto que se estudiaba en el Ministerio para el País Vasco, aplicable a Navarra en las mismas condiciones una vez vigente el Amejoramiento, sin romper con el precedente de no hacerlo en norma del rango político y jurídico del Estatuto, dándole más contenido a la LORAFNA en la materia que al Estatuto vasco. En aquel se partiría de una situación de reconocimiento del statu quo del «actualmente ostenta» (arts. 49.3 y 51.1), dejando abierta la reforma (arts. 51.2 y 71) y la posibilidad de transferencia. La vía que se iba a utilizar respecto a la CAV con referencia al derecho histórico de las Diputaciones era reproducible a corto plazo para Navarra, una vez publicado el RD 3256/1982, de 15 de octubre. Si se hubiese hecho en aquel momento no hubiese generado mayores problemas dado el precedente, pero no fue posible porque acabó el Gobierno de Calvo-

Sin embargo, una interpretación jurisprudencial formalista y reduccionista, sustituyendo otra anterior, demostró que lo genérico y ambiguo de la fórmula acordada no garantizaba la competencia histórica de la titularidad, porque el ejercicio era compartido y coordinado con la Guardia Civil¹⁰⁵, cuyo título era la imposición y disposiciones administrativas confirmadas por un decreto-ley. Por ello se entendía por la doctrina foral que el título histórico era suficiente garantía con base en la DA 1.^a CE y, por tanto, no había necesidad de acudir a las fórmulas de atribución utilizadas en el País Vasco y Cataluña.

Esta interpretación fue avalada por la STC 140/1990, de 20 de septiembre, en relación con la competencia histórica sobre función pública y su régimen estatutario que «actualmente ostenta» [art. 49.1.b) y 3 LORAFNA]. Declaró que lo hacía «al amparo de lo establecido en la Ley de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, que remite a los denominados «derechos originarios e históricos» (arts. 2.1, 3, 49 y DA 1.^a LORAFNA). Sentó la doctrina sobre el derecho histórico y su investigación con la «aportación de una serie de referencias en apoyo, tanto del ejercicio efectivo de dicha competencia, como de su reconocimiento por el Estado». Reconoció que el artículo 49.1.a) LORAFNA incluyó «las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos». Fue el paradigma de la interpretación sistemática del alcance del derecho histórico, invocada por las SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 180/2016, de 20 de octubre, sobre el derecho histórico foral respecto a la Administración local (art. 46 LORAFNA) y la limitación que suponía para la competencia estatal en cuanto al alcance de las bases (art. 149.1.18.^a CE).

Sotelo de la UCD el 2 de diciembre de 1982. Aunque los gobiernos de Navarra lo plantearon, los sucesivos gobiernos del PSOE y el PP en Madrid sólo dieron buenas palabras sin compromisos reales.

¹⁰⁵ IZU BELLOSO, M., «Competencia...», cit., p. 123: «En virtud de lo que disponen los artículos 49.3 y 51 del Amejoramiento, Navarra dispone de competencias en la materia de tráfico, materia compartida con el Estado. El Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación y normativa reglamentaria que rige la circulación de vehículos a motor. [...] Navarra ha conservado competencia sobre vigilancia del tráfico (ejercida por la Policía Foral en concurrencia con la Guardia Civil) y potestad sancionadora sobre determinadas infracciones en materia de tráfico». Propuso la delimitación competencial, la revisión de las normas, la aplicación de los principios de eficacia y economía y evitar duplicidades en la vigilancia del tráfico.

3.2. Disposiciones y transferencias

Vigente la LORAFNA, el Gobierno de Navarra continuó el ejercicio de competencias sobre la materia como realizaba la Diputación Foral. En 1984 se dictaron los decretos forales 24/1984, de 18 de abril, y 182/1984, de 14 de agosto, sobre autorizaciones para transporte por carretera con radios de acción que superan el ámbito territorial de la Comunidad Foral el primero, y vehículos de viajeros y mercancías con residencia en Navarra, convalidando las autorizaciones de transporte discrecional de viajeros y mercancías de ámbito nacional.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, reconoció en su disposición final tercera a la Policía Foral y su régimen supletorio sobre la LORAFNA; siendo aplicables las disposiciones de carácter general (arts. 5, 6, 7, 8, 43 y 46) «sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra». La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad del artículo 51.2 LORAFNA (DF 3.^a).

En la tramitación parlamentaria de la Ley Foral 1/1987, de 13 de enero, de Cuerpos de Policía de Navarra, el Grupo Nacionalista Vasco del Parlamento de Navarra presentó una enmienda para reconocer explícitamente la competencia foral sobre tráfico, proponiendo añadir a las funciones de la Policía Foral la «vigilancia, ordenación y cumplimiento de normas de regulación del tráfico, especialmente con carácter exclusivo las facultades de inspección, denuncia y propuesta de sanción y, en general, todas las funciones policiales de esta materia»¹⁰⁶. El resultado fue el artículo 9.1.b) encomendándole la función: «Ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral, conforme a los convenios de delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento»¹⁰⁷.

La disposición adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, previó el acuerdo con la Comuni-

¹⁰⁶ Fue unánime la opinión de los grupos parlamentarios sobre la competencia foral en tráfico con base en la interpretación foralista de su consideración de derecho histórico reconocido y ejercido hasta la imposición por decreto-ley de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil por del ministro Alonso Vega.

¹⁰⁷ El artículo 9.f) de la LF 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, añadió al texto: «salvo que correspondan legalmente a las Policías Locales».

dad Foral de Navarra para adaptar «las facultades y competencias que, en virtud de los Convenios actualmente existentes, ejercen las mismas en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial, al marco de ordenación sustantiva y competencial establecido en la presente Ley». Se llevaría a cabo por un «régimen de delegación de funciones previsto en esta Ley, únicamente será aplicable a la Comunidad Foral de Navarra y a la Diputación Foral de Álava en la medida en que implique una ampliación de las competencias que las mismas ostentan».

La competencia foral sobre tráfico fue negada por la STC 86/1988, de 3 de mayo, en recurso contra dos Decretos Forales. El 24/1984, de 18 de abril, reguló el régimen jurídico del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones del transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carretera para vehículos con residencia en Navarra. El 182/1984, de 14 de agosto, sobre normalización de situaciones para vehículos de viajeros y mercancías cuya residencia haya sido fijada en Navarra. Argumentó que Navarra carecía de competencia material y había reproducido la norma estatal, sin que le amparase el artículo 49.3 LORAFNA, porque «no sería compatible con el vigente sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral». Lo hizo contra la interpretación sistemática anterior del derecho histórico sin considerar los precedentes que lo acreditaban.

La DA 3.^a de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, dispuso que en «la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de las carreteras que sean competencia de los órganos de gobierno de los territorios forales con derechos históricos se efectuará conforme al régimen jurídico en vigor».

Fue constante la reclamación del tráfico por los gobiernos de Navarra, del presidente Alli al del Gobierno González, de Sanz a Aznar y Zapatero que en 2006 alcanzaron un acuerdo con la previsión de que un real decreto-ley lo hiciese, conforme a la fórmula que se había utilizado con el País Vasco, frustrado con el final de la legislatura.

Un reconocimiento del derecho histórico y la competencia de Navarra se produjo por las SSTS 219/2018, de 13 de febrero y 379/2018, de 7 de marzo. El director general de Interior del Gobierno de Navarra dictó las resoluciones 455/2013, de 23 de diciembre, y 384/2014, de 23 de diciembre, sobre regulación de tráfico en Navarra, que fueron impugnadas. En primera instancia la Sala del TSJN estimó el recurso y anuló la primera resolución por sentencia el 16 de septiembre de 2015, que fue recurrida en casación por el Gobierno de Navarra, casándola el Tribunal Supremo en sentencia 219/2018, de 13 de febrero, declarando conforme a derecho la resolución recurrida. Respecto a la segunda, la Sala del TSJN dictó sentencia del 16 de septiembre de 2015 estimando el recurso y anulando la Resolución impugnada, que casó la STS 379/2018, de 7 de marzo. El Tribunal Supremo reconocía el derecho histórico

navarro conforme a la DA 1.^a CE, analizando la OM de 20 de diciembre de 1962 y el acuerdo de la Diputación de 4 de diciembre de 1964 sobre la «colaboración» entre la Guardia Civil y la «policía de carreteras», invocando las SSTC 159/1993, de 6 de mayo, 208/2012, de 14 de noviembre, y 110/2014, de 26 de junio.

El Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, invocó en sus artículos 4 y 5 la competencia del Estado «sin perjuicio de las competencias que tengan asumidas las Comunidades autónomas» y en su disposición adicional segunda a las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. Relativizó la exclusividad de la competencia estatal del artículo 149.1.21 CE, reconociendo la existente en Comunidades Autónomas (País Vasco y Cataluña) y la Comunidad Foral de Navarra, con diferente origen¹⁰⁸.

Ley Foral 8/2017, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, invocó en su exposición la DA 1.^a CE y los derechos históricos en la materia conforme a la STC 140/1990, de 20 de septiembre, «plenamente aplicable a la competencia sobre la Policía Foral de Navarra»:

*el hecho cierto de que Navarra haya venido ejerciendo competencias, en razón de sus derechos históricos, en determinadas materias, permite incluir dentro de ese ámbito competencial lo que en cada momento histórico haya de considerarse como régimen de la Policía Foral, lo que comprende, también, aquellos aspectos que se consideren incluidos en él, aunque su regulación no se haya realizado con anterioridad*¹⁰⁹.

Atribuyó a la Policía Foral, la naturaleza de «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» (art. 7). Entre sus funciones el artículo 16.f) se halla: «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

¹⁰⁸ Es el texto refundido del RD-L 339/1990, de 2 de marzo, y de la Ley 6/2014, de 7 abril. IZU BELLOSO, M., «Competencia...», *cit.*, pp. 122-123, expuso los artículos del RD 13/1992, de 17 de enero, Reglamento General de Circulación, derogados por la Ley 6/2014, de 7 de abril.

¹⁰⁹ Aunque referida al régimen estatutario de los funcionarios (art. 49.1.b), lo hacía extensivo al apartado f) y al punto 3 del precepto, poniendo como límites de los derechos históricos que «no afecten a las competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional» (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y al establecido por el precepto de respetar «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos», límites que no existían para la competencia a la que se extendía y aplicaría solamente el de la «unidad constitucional».

vigentes en cada momento, salvo que correspondan legalmente a las Policías Locales». La defensa de la competencia foral en tráfico la basó en los convenios de la Diputación y el Ministerio de la Gobernación de 22 de noviembre de 1950 y 20 de diciembre de 1962, y en lo dispuesto por los artículos 49 y 51 LORAFNA, asumiendo su variabilidad conforme cambiaran las circunstancias «en cada momento», o se «amplíen los fines y servicios [...] en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica» (art. 51.2.1.º LORAFNA).

3.3. Transferencia de 2023

El presidente del Gobierno Sánchez y la presidenta de Navarra Barcos acordaron en 2018 iniciar el proceso de reconocimiento y transferencia de las facultades y competencias de tráfico a la Comunidad Foral. Fue uno de los puntos del pacto que para lograr la investidura como presidente del Gobierno en las Cortes Generales de la XIV Legislatura (3-12-2019 a 30-5-2023) firmaron el 30 de diciembre de 2019 el PSE y el PNV para apoyar la del candidato Sánchez a la presidencia del Gobierno:

3. Proceder en 2020 a la negociación y traspaso a la CAV de las competencias estatutarias pendientes. Así mismo, se procederá en el plazo de seis meses al traspaso de las competencias de tráfico a la Comunidad Foral de Navarra, con el mismo contenido y extensión que las realizadas en su momento a la CAV.

Se planteó como transferencia [Art. 147.2.d) CE; DT4.^a LORAFNA]¹¹⁰ por tratarse de una competencia reconocida como parte de los derechos históricos con base en la interpretación foralista de los artículos 49 y 50 LORAFNA, apoyándose en los pronunciamientos favorables de las SSTS 219 y 379/2018, de 13 de febrero y 7 de marzo, que confirmaron la validez de resoluciones del director general de Interior del Gobierno de Navarra, 455/2013, de 23 de diciembre, y 384/2014, de 23 de diciembre, sobre regulación de tráfico en Navarra.

¹¹⁰ El RD 2356/1984, de 19 de diciembre, estableció las normas reguladoras de la transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral de Navarra y creó la paritaria Junta de Transferencias.

La transferencia se formalizó en el RD 252/2023, de 4 de abril¹¹¹, anulado por la STS 258/2024, de 15 de febrero, con una interpretación literalista¹¹², rechazando que se tratara de derecho histórico¹¹³. No reconoció la posibilidad de la transferencia por estimar que en los artículos 49.3 y 51 LORAFNA no existía un título competencial equivalente a las funciones de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil [art. 12.1.B).c) LO 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad]. No reconoció como tales ni los derechos históricos, ni los preceptos de la LORAFNA, ni las reservas legales realizadas, ni los convenios entre las Administraciones, ni las funciones de la Policía Foral que acreditaban el reconocimiento de las competencias y su ejercicio compartido y coordinado. Sólo asumió el precepto invocado al margen y contra lo dispuesto por la DF 3.^a de la ley invocada. Criticó las anteriores que «se centraron en unos títulos competenciales desarrollados en ámbitos de actuación “mezclados y difícilmente diferenciables” [...] 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».

Esta interpretación, contradictoria con las anteriormente citadas que reconocía el derecho histórico, adjudicó la competencia al cuerpo de funcionarios estatales, siendo un debate entre las Administraciones estatal y foral, que conducía a las siempre dudosas vías de la casación y previsible recurso ante el Tribunal Constitucional, o a la reforma, opción más rápida, segura y adecuada, también prevista por el artículo 51.2 LORAFNA. Utilizarla favorecía la consideración de que se realizaba la «reintegración» de una competencia

¹¹¹ La naturaleza no reglamentaria de los reales decretos de transferencia fue reconocida por las SSTs de 12 de julio y 28 de septiembre de 2012, confirmadas por la STS 258/2024, de 15 de febrero, tramitándose por un procedimiento distinto al de los reglamentos, por ser específico para el traspaso de funciones y servicios (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, y 86/1989, de 11 de mayo).

¹¹² Coincidente con la expuesta y recogida por Del Burgo de que «se refería a las competencias de 1982. La sentencia del Supremo le ha dado la razón» (ARNEDO, B., «Navarra no asumirá el tráfico en exclusiva: el Tribunal Supremo anula el traspaso», *Diario de Navarra*, 19-2-2024).

¹¹³ No tomó en consideración que el RD 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 produjo sin referencia explícita en el Estatuto (LO 3/1979, de 18 de diciembre). Se reconoció por vía hermenéutica invocando su artículo 17, «mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la DA 1.^a CE» y el «reconocimiento expreso del Estado a unos antecedentes históricos de las diputaciones forales vascas debidamente actualizados, correspondiendo a la Comunidad autónoma del País Vasco las funciones que en el acuerdo de la comisión mixta [...] de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos». Para Cataluña se efectuó por LO 6/1997, de 15 de diciembre, y los RRDD 3256/1982, de 15 de octubre, y 391/1998, de 13 de marzo, transferencia de competencias sobre tráfico y circulación a una policía integral recogidas posteriormente en la reforma del Estatuto por la LO 6/2006, de 19 de julio, sin que fuese objeto de pronunciamiento contrario por la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010.

histórica que ignoraba el Tribunal Supremo, y suponía «amejorar» la realidad creada por aquélla, cumpliéndose los objetivos integradores (arts. 3.1, 39 y DA 1.^a LORAFNA).

3.4. Reforma de la LORAFNA de 2024

La STS 258/2024, de 15 de febrero, expresó la posibilidad de una alternativa a la transferencia que anulaba por medio de la reforma prevista por el artículo 71 LORAFNA¹¹⁴. La reforma reintegradora hacia viable e indiscutible jurídicamente el principio de la competencia foral en la materia de tráfico y circulación que, conforme con lo establecido por la DA 1.^a CE y el artículo 2 LORAFNA, como derechos originarios e históricos, eran reconocidos 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. Permitía integrar competencias (arts. 3 y 39 LORAFNA) y reconocer expresamente las funciones de vigilancia y control del tráfico (arts. 49.3 y 51 LORAFNA), que era la competencia discutida y no reconocida como originaria por la sentencia del Tribunal Supremo, superando las dificultades derivadas de los posibles límites competenciales del artículo 16.f) de la LF 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, y del artículo 123.B. c) de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Decidido el Gobierno de Navarra a culminar el proceso iniciado y frustrado, planteó la negociación, que culminó con la Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, modificatoria de la LO 13/1982, de 10 de agosto, en cuanto

¹¹⁴ La necesidad de acudir a la reforma fue planteada por Del Burgo en un dictamen, porque «un mero acuerdo de la Junta de Transferencias no respeta el ordenamiento jurídico» y «la transferencia de la plena exclusividad de la competencia en materia de tráfico es una modificación del Amejoramiento» [...] [aunque] Navarra tiene derecho a ampliar sus competencias «si no hay un convenio entre Navarra y el Estado que modifique el Amejoramiento no puede acordarse la privación a la Guardia Civil de las funciones que ahora realiza en materia de tráfico. Y eso solo puede hacerse mediante una Ley Orgánica». Es decir, que sólo mediante la modificación del Amejoramiento del Fuero es posible, en su opinión, que Navarra ejerza en exclusividad las competencias de ejecución en materia de tráfico que actualmente comparte la Policía Foral con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil» (*Diario de Navarra*, 2-1-2023). PULIDO, M., «Competencias sobre tráfico», *Diario de Navarra*, 23-2-2024, comentando la STS se refirió a la modificación de la LORAFNA como «la que más se acomoda al régimen foral de Navarra, aggiornando o actualizando su artículo 49.3 y normas concordantes». M. Izu expuso la necesidad de «abordar con urgencia una ley orgánica para no interrumpir el traspaso» por la seguridad del medio, invocando la reforma del Estatuto de Cataluña (*Diario de Noticias*, 25-2-2024). En el mismo medio y fecha el jurista y parlamentario por Euskal Herria Bildu Araiz propuso «revertir el contrafuero franquista y hacer frente común para dejar la sentencia del Supremo en papel mojado».

a tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial (at. 49.3) y las competencias de la Policía Foral de Navarra (art. 41.2)¹¹⁵.

Se inició en el acuerdo entre el PSOE y el PNV de 10 de noviembre de 2023 para la investidura de la XV Legislatura (a partir de 17 de agosto de 2023), cuyo punto 5 tuvo contenido específico para Navarra:

Avanzar en el pleno desarrollo de las competencias establecidas en el Amejoramiento, procediendo al inicio inmediato de negociaciones por parte del Gobierno de Navarra para la transferencia por parte del Estado de las competencias reconocidas a Navarra por la LORAFNA en el plazo de seis meses.

Este compromiso adquirió nuevo sentido y necesidad tras la STS 258/2024, de 15 de febrero, anulatoria del RD 252/2023, de 4 de abril, obligando a replantear la fórmula utilizada en 2019, sustituyendo el decreto de la transferencia por la reforma de la LORAFNA.

El Gobierno de Navarra por acuerdo de 28 de febrero de 2024 tomo la iniciativa para iniciar el procedimiento de reforma previsto por el artículo 71 LORAFNA. La Comisión mixta negociadora Gobierno de Navarra-Gobierno del Estado acordó el 23 de abril de 2024 presentar a la aprobación del Parlamento de Navarra y de las Cortes Generales la iniciativa de reforma.

La propuesta fue informada favorablemente por el Consejo de Navarra por dictamen de 10 de mayo de 2024, por considerarla «conforme con el bloque de constitucionalidad». Lo hizo partiendo de los artículos 49.3 y 51.1. LORAFNA, en lo relativo al tráfico y circulación, y sobre la regulación del régimen de la Policía Foral, precisando las funciones que actualmente ostenta, con actualización del régimen foral, como dispone su DA 1.^a, que no conllevaba 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. Invocó la STC 180/2016, de 20 de octubre, sobre el derecho local de Navarra, reconociendo que 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». Invocó el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, de transferencia 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 comple-

¹¹⁵ BOE 294, de 6 de diciembre de 2024. Agradezco al vicepresidente primero y consejero de Presidencia e Igualdad del Gobierno de Navarra, Taberna Monzón, y al director general de Presidencia, Gobierno Abierto y Relaciones con el Parlamento, Asiain Albisu, haberme permitido conocer los documentos del proceso.

mentario. La sentencia 258/2024, de 15 de febrero, declaró la nulidad del Real Decreto 252/2023 y su acuerdo complementario que alcanzaba a las funciones o servicios prestados por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Navarra, concluyendo en su fundamento séptimo:

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.

A partir de este pronunciamiento, la opinión del Consejo fue favorable a aceptar la propuesta que la misma hacía, sin dar lugar a otros posteriores pronunciamientos que pudiesen llegar a negar la competencia histórica¹¹⁶.

La propuesta de reforma fue aprobada por el Gobierno de Navarra el 15 de mayo remitiéndola al Parlamento. En la sesión del Parlamento de 23 de mayo de 2024 se debatió y votó la propuesta de reforma, siendo aprobada por 45 votos a favor de los grupos parlamentarios de UPN, PSN, EHBN, Geroa Bai y Contigo-Zurekin. Hubo 5 votos en contra del Grupo Parlamentario Partido Popular y la Agrupación parlamentaria foral Vox Navarra¹¹⁷. El acuerdo del Parlamento invocó los artículos 2, 49.3 y D 1.^a LORAFN, con el

fin 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, procede que esta asuma la competencia de vigilancia y control del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

Para ello el apartado 3 del artículo 49 quedó redactado con un reconocimiento preciso de la competencia:

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.

¹¹⁶ Dictamen 17/2024, de 8 de mayo. Expediente: 13/2024

¹¹⁷ En el Parlamento de Navarra se aprobó la propuesta de reforma en sesión plenaria de 23 de mayo de 2024 (*Diario de sesiones*, 33 de 23 de mayo de 2024, pp. 5-21). El acuerdo fue publicado en el *Boletín Oficial* 77 de 29 de mayo.

Se adicionó un tercer párrafo al apartado 2 del artículo 51 respecto a la competencia sobre el tráfico de la Policía Foral: «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».

En sesión de la Junta de Transferencias prevista por el artículo 2 del RD 2356/1984, de 19 de diciembre, de normas reguladoras de la transferencia de servicios estatales a la Comunidad Foral, acordó el 25 de marzo de 2024 la ampliación de las competencias estatales traspasada por el RD 252/2023, de 4 de abril, en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, en cuanto al mantenimiento por la Administración del Estado de las funciones sancionadoras de infracciones hasta el 1 de julio de 2026.

De este modo se consolidó el reconocimiento de la competencia histórica de la Diputación (arts. 49 y 51 LORAFNA), mencionando la relativo a circulación y tráfico que ostentaba y ejecutaba por su Policía Foral, que fue limitada por una imposición gubernativa contradictoria con los derechos históricos y actos propios estatales precedentes, que ahora queda expresamente declarada en las condiciones temporales acordadas para su aplicación y plena efectividad.

IV. CONCLUSIÓN

Las reformas introducidas por la Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, en los artículos 49.3 y 51.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, ha supuesto el reconocimiento y la reintegración del derecho histórico a las actividades de policía y control del tráfico sobre las carreteras de Navarra por medio de su Policía Foral, con el consiguiente mejoramiento del Régimen foral de Navarra, al superar una situación histórica contraria impuesta durante el régimen franquista.

El acuerdo entre los Gobiernos del Estado y la Comunidad Foral de Navarra ha modificado la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, prescindiendo de los debates históricos, jurisprudenciales y doctrinales precedentes sobre el alcance de los acreditados derechos de Navarra en las materias objeto de la reforma, sustituidos por un planteamiento coyuntural y oportunista: la necesidad de votos en las Cortes Generales para la investidura de un presidente del Gobierno de España. Ello no desacredita el hecho trascendente que para Navarra ha sido alcanzar la pretensión histórica de reintegrar la plenitud de las competencias históricas sobre la materia.

Una vez más se ha confirmado la exactitud de la opinión de Kirchmann sobre la variabilidad del Derecho, porque «sólo la actualidad posee valor. El pasado ha muerto y sirve únicamente en cuanto constituye un medio de comprender y dominar lo actual». La ley positiva está sujeta al «arbitrio» del legis-

lador, siendo «el arma inerte y siempre dispuesta, tanto para la sabiduría del legislador como para la pasión del tirano»:

*Por culpa de la ley positiva los juristas se han convertido en gusanos que sólo viven de madera podrida. Abandonando la madera sana, anidan y tejen en la carcomida. La ciencia, al hacer del azar su objeto, se convierte ella misma en azar: tres palabras rectificadoras del legislador y bibliotecas enteras se convierten en papeles inútiles. [...] Tres palabras complementarias del legislador, conforme las promete el nuevo proyecto, y nadie se ocupará ya de todos aquellos trabajos pese a su alto valor científico*¹¹⁸.

Este trabajo no secunda la opinión del jurista alemán de ocuparse del presente y no del pasado, porque alguien ha de dejar constancia del proceso histórico que ha conducido a una reforma legislativa que un cambio en la jurisprudencia demostró imprescindible para el reconocimiento de un derecho histórico que creíamos estaba garantizado por la Constitución, la LORAFNA y la doctrina constitucional.

La sentencia del Tribunal Supremo que hizo necesaria la reforma, se separó no sólo de la doctrina sobre los derechos históricos del Tribunal Constitucional invocada, sino del criterio de Montesquieu: «Los jueces de la nación no son [...] más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar la fuerza ni el rigor de las leyes».¹¹⁹

Este hecho nos lleva a reconocer la exactitud del aforismo de Álvaro D'Ors: «Derecho es aquello que aprueban los jueces», cuya «autoridad expresa el saber socialmente reconocido»¹²⁰. Fue el Derecho de los jueces el que llevó del reconocimiento a la negación del derecho histórico y exigió la reforma legislativa con el rango más adecuado conforme al orden constitucional. Confiamos que, a partir de la misma sea real y efectivo el orden competencial que ha dispuesto el legislador dando forma y rango al pacto, sin que aparezca

¹¹⁸ KIRCHMANN, J.H. von, “Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz Wissenschaft: ein Vortrag gehalten», in *Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft : ein Vortrag, gehalten in der juristischen Gesellschaft*, Berlin: Springer, 1848. Editado en español: «La Jurisprudencia no es ciencia. El carácter a-científico del Derecho», en *La Ciencia del Derecho*, Buenos Aires: Losada 1949. Se utiliza la versión recogida por PALOMINO MANCHEGO, J.F. (dir.), *Discusión sobre el carácter anti-científico del derecho (De Kirchmann a la discusión epistemológica actual)*, Lima: Grijley-Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica, 1999, publicada por el Instituto Pacífico, sobre la que se citan las pp. 28, 30, 33. VIDAL PRADO, C., “Julius Hermann von Kirchmann», en DOMINGO, R. (ed.), *Juristas universales*, 3, *Juristas del siglo XIX*, Madrid: Marcial Pons, 2004, pp. 169-173. WIEACKER, F., *Historia del Derecho Privado en la Edad Moderna*, Madrid: Aguilar, 1957, p. 10.

¹¹⁹ MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid: Tecnos, 1995, p. 111.

¹²⁰ D'ORS Y PÉREZ-PEIX, A., *Ensayos de teoría política*, EUNSA, Pamplona, 1979, pp. 23-25; *Una introducción al estudio del Derecho*, Madrid: Rialp, 1989, p. 32.

justificado el «activismo judicial» o la «jurisprudencia constructiva» que invocaba Chiovenda cuando decía que el juez «no debe asistir pasivamente en el proceso, para pronunciar al final una sentencia, sino que debe participar en la lite como fuerza viva y activa»¹²¹. Hacerlo de otro modo sería ahora infringir claramente la ley y el Derecho ciertos y adecuados a la realidad social e institucional que, además, tiene el apoyo de la historia y del consenso social, produciendo «juicios orientados a los resultados, en los que sus decisiones están impulsadas por sus preferencias ideológicas respecto a los resultados sustanciales de los casos»¹²².

El final del proceso descrito nos confirma la afirmación de A. Machado: «ni el pasado ha muerto, ni está el mañana —ni el ayer— escrito» (*El Porvenir Castellano*, Soria, 5 de mayo de 1913).

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALLI ARANGUREN, J.-C., «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos», *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 51-149.
- *La autonomía de Navarra. Historia, identidad y autogobierno*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2018.
- «Capítulo I. Propuestas de reforma de la LORAFNA: los debates parlamentarios», en ZOCO ZABALA, C. (Dra.), *La LORAFNA en el siglo xxi. Propuestas de reforma*, Zizur Mayor: UNED-Aranzadi, 2025, pp. 21-67.
- ALLI ARANGUREN, J.-C.-GORTARI UNANUA, J., *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.
- BAZTÁN GOÑI, F., *Policía. Breves apuntes de cómo y cuándo se introdujo en Navarra*, Pamplona: Imprenta provincial, 1873.
- BLANCO ESCOLÁ, C., *La incompetencia militar de Franco*, Madrid: Alianza Editorial, 2000.
- CONSEJO DE ESTADO, *Repertorio de doctrina legal 1960-1961*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1967.
- CROSS, F. y LINDQUIST, S. (2007). “The Scientific Study of Judicial Activism”. *Minnesota Law Review*, 91 (2007), pp. 1752-1784.
- DICCIONARIO de legislación administrativa y fiscal de Navarra, Pamplona: Aranzadi, 1978.
- D’ORS Y PÉREZ-PEIX, A., *Ensayos de teoría política*, EUNSA, Pamplona, 1979.
- Una introducción al estudio del Derecho, Madrid: Rialp, 1989.
- FAYANÁS ESCUER, E., «Cuerpos francos», *nuevatribuna.es*; consultada el 30-4-2025.

¹²¹ Citado por CAPPELLETTI, M., *Proceso, ideologías, sociedad*, Buenos Aires: EJE, 1974, p. 301, nota 32.

¹²² CROSS, F. y LINDQUIST, S., “The Scientific Study of Judicial Activism”, *Minnesota Law Review*, 91 (2007), p. 1766.

- FERNÁNDEZ PASALODOS, A., «Camilo Alonso Vega y sus hombres. Los perpetradores de la Guardia Civil en el primer franquismo», *Rúbrica Contemporánea*, 25 (2025), pp. 69-89.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *El fuerismo constitucional y la Diputación de Navarra (1841-1923)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.
- *Liberales navarros en armas (1868-1876)*, Pamplona: UPNA, 2022.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A. et alii, *Diccionario biográfico de los diputados forales de Navarra (1931-1984) y de los secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- GARRIDO ARREDONDO, J., «Quod principi placuit legis habet vigorem. Su recepción en la Corona de Castilla», en GARCÍA SÁNCHEZ, J. *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo*, Madrid: BOE, 2021, pp. 1357-1372.
- GORTARI UNANUA, J., *La transición política en Navarra 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995.
- HUICI GOÑI, M. P., *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid: Rialp, 1963.
- IZU BELLOSO, M., *La Policía Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.
- «Competencias de Navarra en materia de tráfico», *Revista Jurídica de Navarra*, 16 (1993), pp. 109-126.
- «Las reformas del Amejoramiento del Fuero de Navarra», *Iura Vasconiae*, 12 (2015), pp. 255-297.
- JELLINEK, G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlín: O. Häring, 1914.
- KIRCHMANN, J.H. von, *Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft : ein Vortrag, gehalten in der juristischen Gesellschaft*, Berlin: Spinger, 1848. Editado en español: «La Jurisprudencia no es ciencia. El carácter a-científico del Derecho», en *La Ciencia del Derecho*, Buenos Aires: Losada 1949. Versión recogida por PALOMINO MANCHEGO, J.F. (dir.), *Discusión sobre el carácter anti-científico del derecho (De Kirchmann a la discusión epistemológica actual)*, Lima: Grijley-Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica, 1999.
- LARRAZA MICHELTORRENA, M. M., (dir.), *De leal a disidente: Pamplona 1936-1977*, Pamplona: Ediciones Eunat, 2006.
- LÓPEZ CORRAL, M., *La Guardia Civil. Nacimiento y Consolidación (1844-1874)*, Madrid: Editorial Actas, 1995.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid: Tecnos, 1995.
- NEGRO ROLDÁN, F.J., «La cuestión competencial en la LORAFNA», en JIMENO ARANGUREN, R., *La LORAFNA, 40 años después: Historia, balance y propuestas para una reforma*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2022, pp. 363-391.
- OROZ ZABALETA, L., *Legislación de Navarra. Apéndices 1917-1936*, Pamplona, Imprenta provincial.
- PÉREZ OLLO, F., «Marco Ilincheta», *Gran Enciclopedia de Navarra*, Pamplona: CAN, 1990, VII, pp. 222-223.
- PROYECTO de Reglamento del Cuerpo de Guardias Forales, Pamplona: Imprenta provincial, 1949.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., «La LORAFNA en los Tribunales: una valoración de la jurisprudencia», en JIMENO ARANGUREN, R., *La LORAFNA, 40 años después...*, cit., pp. 507-538.

- RECOPILACIÓN de disposiciones generales de la Administración foral de Navarra (1971-1976), Pamplona: Cámara de Comercio, 1977.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Tensiones de Navarra con la Administración central (1778-1808)*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1974.
- SANTAMARÍA, M., *90 años: Policía Foral de Navarra (1928-2018)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2018.
- VÁZQUEZ DE PRADA, V. (dir.) y USUNÁRIZ GARAYOA, J.M. (coord.), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa*. I-1513-1621, II-1624-1829, Pamplona: EUNSA, 1993.
- VIDAL PRADO, C., “Julius Hermann von Kirchmann», en DOMINGO, R. (ed.), *Juristas universales, 3, Juristas del siglo XIX*, Madrid: Marcial Pons, 2004, pp. 169-173.
- WIEACKER, F., *Historia del Derecho Privado en la Edad Moderna*, Madrid: Aguilar, 1957.
- YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de los Fueros del Reino de Navarra y de las leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de los años 1817 y 18 inclusive*, San Sebastián: Imprenta de Ignacio Ramos Baroja, 1828.
- *Diccionario de antigüedades del Reino de Navarra*, Pamplona: Imprenta de Javier Goyeneche, 1840.
- ZOCO ZABALA, C. (Dra.), *La LORAFNA en el siglo XXI. Propuestas de reforma*, Zizur Mayor: UNED-Aranzadi, 2025.