

# Símbolos en Navarra. Derecho y política identitaria

Iñigo Zabalza Landa

## UNA MATERIA POCO ATEN- DIDA POR EL DERECHO

Tradicionalmente para el escaso sector doctrinal que, en la ciencia jurídica, se ha interesado por la cuestión relativa a los símbolos, éstos vienen constituidos principalmente por tres categorías; bandera, escudo e himno<sup>1</sup>.

En consonancia al vago interés que ha despertado esta materia para las diversas disciplinas jurídicas, la regulación que sobre la simbología existe resulta parca, poco concreta y menos aún desarrollada, toda vez que el mundo del Derecho se ha limitado a la mera transposición de los usos y manifestaciones, desde luego pertenecientes a disciplinas no jurídicas, que se han ocupado de esta cuestión.

La simbología siempre ha estado mucho más vinculada a discusiones y decisiones de orden político, mucho más cercano y vinculado a las pasiones, sentimientos identitarios o afinidades sentimentales a determinadas manifestaciones a las que una comunidad o distintos grupos comunitarios sienten apego. Experiencia predicable incluso en aquellos regímenes que pretendiendo una implacable uniformización de grupos, han pretendido articular ésta primando únicamente la exhibición y honorificación de la simbología del grupo dominante, frente a la del resto de grupos identitarios, en posición de sometimiento, cuyos proyectos, destinos, y también signos identitarios son distintos a los del grupo dominante.

Bajo estas premisas, y visto el escaso y deficitario efecto vinculante que una regulación acerca de esta materia produce en la comunidad obligada al cumplimiento de las mismas, en muchos casos, con efectos contrarios a los deseados, la producción normativa es escasa y dispersa, y responde además a criterios de jerarquía y sistemática poco definidos<sup>2</sup>.

## “LAURAK BAT” Y LAS CADENAS DE NAVARRA. NACE UNA COMPETENCIA

Por acuerdo del Consejo General Vasco de 2 de noviembre de 1978 (BOCGPV de 1 de diciembre de 1978), fue aprobado el escudo representati-

vo del ente preautonómico de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, conocido en euskera como “laurak bat”<sup>3</sup> compuesto por cuatro cuarteles circundados por una corona de hojas de roble y que integra los escudos de armas de los tres Territorios citados, junto con el de Navarra –*cadenas de oro sobre fondo de gules con una esmeralda en el centro en unión de los ocho brazos de eslabones*–.

La todavía Diputación Foral de Navarra requirió al Gobierno Vasco a que retirara de su escudo las cadenas que entendía como privativas del escudo de Navarra, y como representativas de su identidad y personalidad diferenciada respecto de la representada por el

Consejo General Vasco y los Territorios Históricos que englobaba, de manera que el citado acuerdo venía a infringir una competencia que la entonces Diputación Foral de Navarra, promulgado el texto constitucional de 1978, entendía como una compendia de Navarra –Disposición Adicional Primera y Disposición Adicional Cuarta de la Constitución–.

La tesis planteada por la Diputación Foral de Navarra, entendía, con cita de diversos antecedentes históricos, que el escudo de Navarra represen-

tado por las cadenas era un derecho histórico, que la propia Constitución por mor de su Disposición Adicional Primera no podía menos de amparar y respetar. Su inclusión sin su consentimiento en uno de los cuartos del escudo representativo de la futura Comunidad Autónoma Vasca, suponía incluso una vulneración de la propia Disposición Adicional Transitoria Cuarta, en cuanto que obviando el procedimiento allá establecido, suponía “simbólicamente” siquiera la incorporación de Navarra al ente autonómico vasco.

Correlativamente con el planteamiento anterior, el vehículo procedimental utilizado por la Diputación Foral de Navarra no fue otro que el conflicto positivo de competencia, contemplado en el art. 63 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional<sup>4</sup>.

El litigio así planteado dio lugar a la Sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional 94/1985, de 29 de julio, que fue adoptada por la mayoría de sus miembros, y a la que dos magistrados formularon voto particular haciendo constar su discrepancia con el criterio mayoritario plasmado en la Sentencia<sup>5</sup>.

La cuestión de fondo suscitada en el debate jurídico suponía ensamblar dos normas constitucionales. De un lado, el art. 4.2 que reconoce a los Estatutos de Autonomía

Reconociendo el Tribunal Constitucional que se trata de una materia que *no tiene precedente en el constitucionalismo español ni en el derecho comparado europeo*, llega a la conclusión de que los símbolos, tras la promulgación del texto constitucional, y pese a no estar comprendido en el reparto competencial de los art. 148 y 149, es una competencia que faculta a las Comunidades Autónomas a determinar qué símbolos reconocen o establecen como propios.

La simbología siempre ha estado mucho más vinculada a discusiones y decisiones de orden político, mucho más cercano y vinculado a las pasiones, sentimientos identitarios o afinidades sentimentales a determinadas manifestaciones a las que una comunidad o distintos grupos comunitarios sienten apego.

la capacidad para reconocer banderas y enseñas propias de la Comunidad Autónoma, y de otro, la Disposición Adicional Primera que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

Reconociendo el Tribunal Constitucional que se trata de una materia que *no tiene precedente en el constitucionalismo español ni en el derecho comparado europeo*, llega a la conclusión de que los símbolos, tras la promulgación del texto constitucional, y pese a no estar comprendido en el reparto competencial de los art. 148 y 149, es una competencia que faculta a las Comunidades Autónomas a determinar qué símbolos reconocen o establecen como propios.

En el caso de Navarra, este título competencial sería además un derecho histórico con encaje constitucional a partir de la Disposición Adicional Primera, partiendo del art. 7.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que reproduce la redacción del art. 1 de la Ley sobre Bandera y Escudo de Navarra aprobada por el Parlamento Foral el 26 de octubre de 1981, quedando actualizado al marco constitucional.

Pese a que la Exposición de Motivos proclame que a través de la nueva regulación se procede a una regulación completa de los tres símbolos básicos de la Comunidad Foral al objeto de fomentar su presencia en la vida oficial y ordinaria de la sociedad, lo cierto es que se trata de una ley especial.

Más llamativo resulta todavía el alcance de la competencia simbólica, pues ésta, como hemos visto, además de facultar al reconocimiento y creación de símbolos, otorga la potestad, frente a otras Comunidades, para regular de forma exclusiva su utilización, de suerte que *dichos símbolos no puedan ser utilizados sin el consentimiento de la Comunidad a que corresponden, ni apropiándose de ellos aisladamente ni*

*integrándolos como tales símbolos identificadores en el emblema de otra Comunidad.*

Frente a este criterio, los magistrados discrepantes negaron que el art. 4.2 atribuyera competencia alguna en la materia, y en consecuencia que el “Laurak Bat” supusiera la usurpación de título competencial alguno. Su conclusión fue: *De todo cuanto antecede se desprende necesariamente la conclusión de que el uso por la Comunidad Autónoma del País Vasco del “Laurak-Bat”, que sin duda puede herir los sentimientos de muchos navarros e incluso, tal vez, resultar poco concorde con la exigencia constitucional (art. 2 C. E.) de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran España, no es contrario al orden de competencias vigente y no invade la competencia propia de Navarra, pues tal uso, en palabras que tomamos de la propia Sentencia de la que disentimos, “no produce efectos jurídicos propios”.*

### LEY FORAL 24/2003, DE 4 DE ABRIL, DE SÍMBOLOS DE NAVARRA. EL NAVARRISMO IDENTITARIO

La Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra, en vigor desde el 20 de mayo de 2003, supone una variación significativa del régimen legal habido hasta la fecha en materia de símbolos, que hasta la fecha había sido abordada por la Ley Foral 7/1986, de 28 de mayo, que deroga.

Pese a que la Exposición de Motivos proclame que a través de la nueva regulación se procede a una regulación completa de los tres símbolos básicos de la Comunidad Foral al objeto de fomentar su presencia en la vida oficial y ordinaria de la sociedad, lo cierto es que se trata de una ley especial, reaccionaria a otras adhesiones de la sociedad navarra a otras manifestaciones simbólicas, y con unos destinatarios específicos: *Ayuntamientos donde sólo ondea la bandera oficial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como única enseña, o donde ondea la bandera de la Comunidad Autónoma del País Vasco en unión de las de España y de Navarra, rescatando la literalidad de la propia Exposición.*

Resulta una ley “ad hoc”<sup>6</sup> que despliega mecanismos administrativos y jurisdiccionales de todas aquellas manifestaciones o adhesiones simbólicas que no sean las aceptadas por el navarrismo oficial, con especial fijación en lo que a la exhibición por parte de algunos ayuntamientos navarros de la ikurriña, que más allá de su estatuto jurídico público como bandera oficial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es un símbolo con el que una parte significativa de la sociedad navarra se identifica, pues como tuvo ocasión de manifestar el Tribunal Constitucional en la Sentencia antes comentada, el símbolo político supone, entre otras, una respuesta socioemocional, que contribuye a la formación y mantenimiento de una conciencia comunitaria.

La Ley Foral 24/2003, pretende eliminar a golpe de ley, esas otras manifestaciones simbólicas, que en absoluto son ajenas a la propia sociedad navarra, y que se venían manifestando a través de diversos ayuntamientos, fijando a través de su art. 8 un verdadero régimen de uso de la bandera de Navarra en las Administraciones Locales, vetando expresamente otras manifestaciones, en forma de bandera, que no sean las propias de la Ley Foral 24/2003, o en su defecto, la Ley 39/1981 de 28 de octubre.

Pues bien, la Ley Foral 24/2003 pretende eliminar, a golpe de ley, esas otras manifestaciones simbólicas, que en absoluto son ajenas a la propia sociedad navarra, y que se venían manifestando a través de diversos ayuntamientos, fijando a través de su art. 8 un verdadero régimen de uso de la bandera de Navarra en las Administraciones Locales, vetando expresamente otras manifestaciones, en forma de bandera, que no sean las propias de la Ley Foral 24/2003 o, en su defecto, la Ley 39/1981, de 28 de octubre. Régimen imperativo que mal puede compadecerse con los principios de plena autonomía y personalidad jurídica plena de las Administraciones Locales proclamado por el Capítulo II del Título VIII –De la Organización

Territorial del Estado–, arts. 140, 141 y 142, de la Constitución, y que en el caso de Navarra, son proclamados entre otros por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art.46.3), o por la propia Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Régimen de la Administración Local de Navarra (art. 1), cuyo art. 26 reconoce a los municipios y otras entidades locales el derecho a dotarse de una bandera.

El argumento político de fondo, al que se dota de ropaje jurídico, vuelve a ser recurrente en el año 2003, veintiún años después de que se sustanciara en 1982 ante el Tribunal Constitucional en el debate relativo al “Laurak Bat” y las cadenas de Navarra, y que diera lugar a la Sentencia de Pleno de 29 de julio de 1985.

En ambas ocasiones se recurre al mismo argumento, que tan buenos réditos ha dado al discurso navarrista formulado en términos de antivasquismo, pues si en el año 1982, la Diputación Foral de Navarra argumentó que la inclusión de las cadenas de Navarra en el “Laurak Bat” constituía la *usurpación de un emblema privativo*, que invadía un título competencial, y que suponía, al menos simbólicamente, hacer efectiva la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma Vasca, la Ley Foral 24/2003 *no puede consentir que [sus símbolos] se vean menoscabados por la intolerancia de quienes pretenden imponer otros símbolos, de otras identidades contrapuestas, que puedan pretender dar carácter oficial a lo que, en todo caso, sólo es una fórmula de alternativa comunitaria posible y no probable.*

La experiencia en su aplicación también nos ha demostrado las motivaciones ajenas al Derecho que propiciaron la aparición de esta norma, mediante la interposición de acciones jurisdiccionales

El celo depurativo de la norma no ha sido idéntico a otras manifestaciones simbólicas, como es la numerosa simbología franquista existente en muchos municipios de Navarra, sin excluir a su capital, Pamplona.

por parte de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Foral de Navarra, que han alcanzado incluso a municipios de Navarra en los que no se exhibía enseña alguna en la balconada de su casa consistorial.

El celo depurativo de la norma no ha sido idéntico a otras manifestaciones simbólicas, como es la numerosa simbología franquista existente en muchos municipios de Navarra, sin excluir a su capital, Pamplona, que a día de hoy cuenta con una

plaza dedicada a un ex Ministro de Justicia, Tomás Domínguez Arévalo, Conde de Rodezno, en el periodo 1938-1939, cuya dedicación ministerial fue principalmente la derogación de buena parte de la legislación democrática del periodo republicano, y firmar con su puño y letra cincuenta mil penas de muerte, sin que conste que el consistorio pamplo-nés haya sido requerido por parte del Ejecutivo Foral a su retirada, en cumplimiento, precisamente, de la propia Ley Foral 24/2003<sup>7</sup>, o le haya sido demandando este cumplimiento a través de los Tribunales de Justicia.

## NOTAS

<sup>1</sup> Como novedosa aportación a la categorización de los símbolos, cabe destacar el criterio empleado por la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía, aprobada por el Parlamento andaluz, que define en su art.2 los símbolos en función de su forma de expresión: gráficos, de expresión verbal, vexilológicos y sonoros.

<sup>2</sup> Claro ejemplo es la bandera del Estado español, que tiene una configuración tripartita, pues en su configuración intervienen la propia Constitución, Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la Bandera Nacional y el de otras banderas y enseñas, y el Real Decreto 2694/1981, de 18 de diciembre, por el que se establece el modelo oficial del Escudo de España.

<sup>3</sup> Escudo cuya versión original data del Decreto del Gobierno de Euzkadi de 19 de octubre de 1936, y que eliminaba los atributos de institución monárquica o señorial y de luchas fratricidas entre vascos, y agregando los símbolos de su primitiva libertad.

<sup>4</sup> Conforme al citado cauce procedimental "1. Cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden competencial establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes, y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá a aquélla o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión."

Así la representación procesal del ya constituido Gobierno Vasco planteó como motivo de inadmisibilidad del conflicto positivo de competencia, rechazar que la adopción del citado acuerdo fuera un conflicto jurídico en cuanto que el "Laurak Bat" no reportaba ningún perjuicio para Navarra, no alteraba, ni alteró después su régimen competencial como Comunidad Foral, y que por tanto, estábamos ante un debate eminentemente político.

<sup>5</sup> El Pleno del Tribunal estaba compuesto por Manuel García-Pelayo (presidente), Jerónimo Arozamena Sierra, Ángel Latorre Segura, Manuel Díez de Velasco Vallejo, Gloria Begué Cantón (ponente de la Sentencia comentada), Rafael Gómez-

Ferrer Morant, Ángel Escudero del Corral, Antonio Truyol Serra, Francisco Pera Verdaguer, Francisco Tomás Valiente, Francisco Rubio Llorente y Luis Díez Picazo (siendo estos los dos magistrados suscriptores del voto particular).

<sup>6</sup> No obstante, el trámite parlamentario en la Cámara Foral, tanto en comisión como en pleno, atemperó la redacción inicial remitida por el Ejecutivo Foral, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra nº 7 de 5 de febrero de 2003 (V Legislatura), cuyo ámbito de aplicación y alcance punitivo era mayor al del texto finalmente aprobado. Así, además de las Entidades que componen la Administración Local (art. 7 del Proyecto de Ley Foral) la redacción originaria del art. 8, establecía:

1. Siendo la exhibición de la bandera de Navarra un símbolo de pertenencia y de solidaridad, en el sentido expuesto en el artículo 5 de esta Ley Foral, todos los entes y corporaciones públicas y aquellas organizaciones de representación política, sindical o gremial, que reciban por cualquier título aportaciones, subvenciones o financiación con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra o de las demás Administraciones Públicas en cuantía superior al 50% del total de sus ingresos calificados contablemente como ordinarios, en el año anterior, deberán tener izada la bandera de Navarra, y las demás que legalmente procedan, en el interior y en el exterior de sus sedes o edificios, en los términos previstos en esta Ley Foral para las Entidades Locales.

2. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la retirada, suspensión, revocación, con exigencia de reintegro, o denegación, según los casos, que se tipificarán previamente, de todas o parte de dichas aportaciones, subvenciones o financiaciones, mediante la tramitación del correspondiente procedimiento, que se regulará reglamentariamente, sin perjuicio de las responsabilidades personales en que pudieren incurrir los obligados a su cumplimiento.

<sup>7</sup> La Disposición Transitoria única de la Ley establece que en el plazo de un año desde su entrada en vigor, las autoridades en ella referidas procederán a la retirada y sustitución de la simbología propia del régimen franquista.