

Navarra y la ikurriña: análisis jurídico de una relación conflictiva

Eneko Compains

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco UPV/EHU
(España)

Navarre and the Basque National Flag (*Ikurriña*): A Juridical Analysis of a Conflictive Relationship

ABSTRACT After four long decades of Franco's dictatorship, the ban on the *ikurriña* (Basque national flag) ended on January 19, 1977. This fact should have meant the full normalisation of its use, but this has not been so; not, at least, in the Autonomous Community of Navarre, where the fact of not being recognised as an official symbol has resulted in a legal conflict involving a multitude of municipalities because of the use of this flag. In any event, the situation over the past four decades has not been uniform. It has gone from an initial situation of *official tolerance*, to the current *legal ban*, passing through other types of legal situation. This article has three main objectives: 1) To offer a diachronic analysis on the legal situation of the *ikurriña* in Navarre; 2) To clarify what the current situation is after the latest legal changes and judgements; and 3) To offer legal alternatives for this political and legal problem that continues generating tension and confrontation in Navarre society.

KEYWORDS Navarre; ikurriña; symbols; law; prohibition; political neutrality.

RESUMEN Tras cuatro largas décadas de dictadura franquista, la prohibición de la ikurriña finalizó el 19 de enero de 1977. Este hecho debiera haber supuesto la plena normalización de su uso, pero no ha sido así; no, por lo menos, en la Comunidad Foral de Navarra, donde el hecho de no ser reconocida como un símbolo oficial ha derivado en un conflicto jurídico en el que se han visto implicados multitud de ayuntamientos que utilizaban esta bandera. En cualquier caso, la situación a lo largo de las últimas cuatro décadas no ha sido uniforme. Se ha pasado de una primera situación de tolerancia oficial a la actual prohibición legal, pasando por otro tipo de situaciones legales. El presente artículo tiene tres objetivos: 1) Ofrecer un análisis diacrónico sobre la situación legal de la ikurriña en Navarra; 2) Aclarar cuál es la situación actual tras las últimas modificaciones legales y sentencias; y 3) Ofrecer alternativas legales para este problema político y jurídico que, a día de hoy, sigue generando tensión y enfrentamiento en la sociedad navarra.

PALABRAS CLAVE Navarra; ikurriña; símbolos; ley; prohibición; neutralidad política.

Artículo recibido el 19/07/2020; aceptado el 05/10/2020.

El presente trabajo ha sido realizado al amparo del Grupo de Investigación Consolidado del Sistema Universitario Vasco Derechos Fundamentales y Unión Europea.

1. Introducción

La ikurriña, esa que hoy día es bandera oficial de la Comunidad Autónoma Vasca (en adelante CAV), dejó de ser una bandera ilegal en el Reino de España el 19 de enero de 1977, fecha en la que se puso fin a la prohibición que imperó durante cuatro largas décadas de dictadura franquista.¹

En principio, este acontecimiento histórico debiera haber abierto las puertas a la plena normalización del uso de la misma, y, de hecho, así ha ocurrido —por lo menos a nivel institucional— en dicha comunidad. Sin embargo, no se puede afirmar lo mismo en el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

Como es sabido, el proceso de *transición política*² (1975-1982) culminó en Navarra con la aprobación del Amejoramiento del Fuero,³ estatuto de autonomía *singular*⁴ que consolidó a Navarra como *comunidad diferenciada* al margen de las tres provincias vascongadas.

En el plano simbólico, que es el que nos interesa para este estudio, la aprobación del Amejoramiento supuso que la ikurriña no fuese reconocida como símbolo oficial en Navarra, otorgándosele tal condición, únicamente, a la creada por acuerdo de la Diputación Foral el 15 de julio de 1910:⁵ la bandera roja con el escudo de Navarra en el centro.⁶

1. Núñez, “Ikurriña”.

2. Sobre la transición política en Navarra existen visiones diametralmente opuestas. Para muestra, tres obras: Del Burgo, *Por la senda de la Constitución*; Alli, y Gortari, *La transición política en Navarra*, 82; Aoiz, *El jarrón roto*.

3. Amejoramiento del Fuero o LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Ver: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=87>. La aprobación de este estatuto de autonomía se realizó sin referéndum popular, dato de vital importancia para entender la transición en Navarra, según Ciaurriz. Ciaurriz, “El Amejoramiento del Fuero”, 72-76.

4. Razquin, “La reforma de la Ley Orgánica”.

5. Dicha bandera fue propuesta por tres ilustres ciudadanos *vasconavarros*, firmes defensores de la identidad vasca de Navarra: Julio Altadill, Arturo Campión y Hermilio de Oloriz. Ver: Esparza, *Vasconavarros*, 45, 137-139 y 584-585.

6. Artículo 7: “1. El Escudo de Navarra está formado por cadenas de oro sobre fondo rojo, con una esmeralda en el centro de unión de sus ocho brazos de eslabones y, sobre ellas, la Corona Real, símbolo del Antiguo Reino de Navarra. 2. La bandera de Navarra es de color rojo, con el escudo en el centro”. Como recuerda Juan Cruz Alli, a esta regulación le precedió la regulación hecha por el Parlamento Foral en el acuerdo de 4 de julio de 1980 y la norma

Este hecho, que en principio pudiera parecer menor, resulta clave para entender el sinfín de controversias y conflictos jurídicos habidos todos estos años en torno a la utilización de la ikurriña por parte de ayuntamientos navarros, aunque, para ser sinceros, la situación en las últimas décadas no ha sido uniforme.

De hecho, desde los años de la transición hasta el año 2003, gracias a los acuerdos municipales adoptados en distintos ayuntamientos (con celebración en algunos casos incluso de consultas populares, como es el caso de Villava-Atarrabia),⁷ fue bastante habitual ver la ikurriña ondeando en sus balconadas sin que ello supusiera controversia jurídica alguna; no, por lo menos, mientras junto a la ikurriña ondeasen la bandera del Reino de España y la bandera oficial de la Comunidad Foral de Navarra.

Pero las cosas cambiaron radicalmente en el año 2003 con la aprobación por parte del Parlamento de Navarra (a instancias de UPN, CDN y PSN)⁸ de la Ley Foral de Símbolos 24/2003.⁹ Entonces sí, la utilización de la ikurriña por parte de las instituciones locales de Navarra fue prohibida de forma tajante, hecho que dio lugar a innumerables denuncias que terminaron en los tribunales de justicia, en la mayoría de los casos, con sentencias que declararon contraria a derecho la utilización de la ikurriña por parte de distintas entidades locales navarras (incluso aunque la hiciesen ondear junto al resto de banderas oficiales).

El 6 de abril de 2017, con el objetivo de dar fin a esta conflictiva situación y permitir, en tanto en cuanto se acordase una nueva ley de símbolos, la puesta en marcha de una política más permisiva con el uso de banderas no oficiales, el Parlamento de Navarra acordó, con el apoyo de los grupos parlamentarios de Geroa Bai, EH Bildu, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezkerra, derogar la mencionada Ley Foral 24/2003.

de 26 de octubre de 1981, que supusieron la supresión de la cruz laureada de San Fernando concedida por Franco en 1937, volviendo al escudo tradicional. Allí, “El desarrollo inicial del Amejoramiento”, 55.

7. Así lo recuerda quien fuera alcalde de dicha localidad en el siguiente artículo: Gurbindo, “A propósito de la ikurriña”.

8. Unión del Pueblo Navarro, Convergencia de Demócratas de Navarra (partido disuelto en 2011) y Partido Socialista de Navarra.

9. Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra. Ver: <http://www.lexnavarra.es/detalle.asp?r=3111>.

Dicha derogación, según se afirma en el preámbulo de la ley, fue acordada con la convicción de que de esa forma se daría fin a la prohibición legal del uso de la ikurriña por parte de las instituciones locales navarras, pero los acontecimientos no sucedieron de la forma esperada y la prohibición se mantuvo vigente. Y se mantuvo vigente porque así lo establecieron jueces y tribunales en aplicación del art. 4 de la Constitución Española y de la Ley 39/1981, por la que se regula el uso de la bandera de España.¹⁰

La controversia, sin embargo, no acabó ahí. Así, el pasado 27 de febrero de 2020, a instancias del PSN y de la coalición Navarra Suma (en la que se integran UPN, PP y Ciudadanos) el Parlamento de Navarra aprobó la nueva Ley Foral 4/2020, de Símbolos de Navarra, recuperando la esencia de la Ley Foral de Símbolos de 2003 e, incluso, fortaleciendo la prohibición, hecho que invita a pensar que el conflicto —y la controversia jurídica— seguirán vigentes.

Además, se ha de tener en cuenta que una recentísima sentencia del Tribunal Supremo en relación con la utilización de la bandera nacional de Canarias por parte del Ayuntamiento de Tenerife ha venido a renovar la postura de dicho Tribunal sobre la utilización de banderas no oficiales por parte de instituciones públicas, algo que, sin lugar a dudas, tendrá sus implicaciones en el conflicto jurídico que nos ocupa.

De hecho, no solo el Tribunal Supremo, incluso el propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado en fechas recientes sobre temas relacionados con símbolos autonómicos. Es el caso de la STC 158/2019, de 12 de diciembre, que da respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Actualización de los Derechos Históricos de Aragón, y que declara inconstitucional y nulo de pleno derecho, entre otros, su artículo 10, que establecía que dicha bandera ocuparía un lugar preferente en el exterior de todos los edificios públicos de dicha comunidad. La sentencia viene a poner de manifiesto, nuevamente,¹¹ la relevancia constitucional que tienen las controversias

10. Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas. Ver: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l39-1981.html.

11. Decimos “nuevamente” porque el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado en alguna otra ocasión sobre controversias jurídicas en torno a símbolos autonómicos. Así lo hizo, por ejemplo, en la STC 94/1985, de 29 de julio, en la que declaró contrario a la Constitución el uso del escudo de Navarra por parte del Gobierno Vasco.

sobre símbolos autonómicos, además de fijar con precisión los márgenes con que cuenta el legislador autonómico para regular el uso de símbolos propios.

Por todo lo anterior, a través del presente trabajo nos proponemos cumplir tres objetivos:

- (1) Realizar un análisis diacrónico de lo que ha sido el régimen jurídico de los símbolos de Navarra, para poder conocer así las distintas situaciones legales que la ikurriña ha vivido a lo largo de las últimas cuatro décadas.
- (2) Analizar la actual situación, a través del estudio pormenorizado de la legislación vigente y de las sentencias que distintos juzgados y tribunales han venido emitiendo en materia de utilización de símbolos todos estos últimos años.
- (3) Plantear posibles alternativas que permitan dar solución a la controversia jurídica que nos ocupa y poner fin a la situación de conflicto jurídico (y político) de estos últimos años.

2. Las distintas fases en la situación legal de la ikurriña

Como acabamos de adelantar, la situación legal de la ikurriña a lo largo de las últimas cuatro décadas no ha sido uniforme, sino que ha atravesado por diferentes fases o etapas. A nuestro entender, podríamos distinguir por lo menos cuatro: 1978-2003, 2003-2017, 2017-2019 y actualidad.

2.1. Primera etapa (1978-2003): La época de la *tolerancia oficial* hacia la ikurriña

Llamamos época de *tolerancia oficial* a esta primera fase porque sin contar la ikurriña con rango oficial en la legislación entonces vigente en Navarra,¹² su utilización por parte de distintos ayuntamientos fue tolerada por todas las

12. La Ley Foral de Símbolos 7/1986 era clara al respecto:

Art. 2: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, el escudo de Navarra está formado por cadenas de oro sobre fondo rojo, con una esmeralda en el centro de unión de sus ocho brazos de eslabones y, sobre ellas, la Corona Real, símbolo del Antiguo Reino de Navarra.

instancias oficiales de la Comunidad Foral y del Estado. Siempre, eso sí, que junto a ella ondeasen las banderas oficiales de España y de Navarra.

El primer debate sobre esta problemática se celebró en el Parlamento de Navarra el 26 de noviembre de 1981, fecha en la que se debatió y aprobó un dictamen sobre el Proyecto de Norma sobre la bandera y el escudo de Navarra.¹³ Como recuerda Izu Belloso, el Parlamento, “al abordar esta cuestión políticamente tan complicada, no pretendió la prohibición de la *ikurriña*” sino que se inclinó por un régimen de “prudente tolerancia” hacia la misma.¹⁴ La *ikurriña* no tendría carácter oficial, pero su presencia sería tolerada.

Esa es, como ya hemos adelantado en la introducción, la senda que se siguió con la aprobación del Amejoramiento del Fuero al año siguiente: no se reconoció la *ikurriña* con carácter oficial, pero tampoco se fijó su prohibición. A su vez, a través de la Ley Foral de Símbolos 7/1986,¹⁵ aprobada cuatro años más tarde en desarrollo de lo dispuesto por el mismo, no se hizo sino reiterar dicha posición de tolerancia, y aun cuando se estableció que la bandera oficial de Navarra era la actual, no se fijó ninguna prohibición legal para la utilización de la *ikurriña* por parte de las entidades locales navarras.

Así, vino a establecerse que la bandera de Navarra debía ondear tanto en el exterior de los edificios públicos como en lugar preeminente en su interior (art. 7) —en ambos casos junto a la bandera de España—, precisando únicamente que de ondear junto a las banderas de “ayuntamientos o cualesquiera otras corporaciones públicas”, lo debería hacer a la derecha de la de España si el número de banderas era impar, y a la izquierda si era par (art. 8).¹⁶

Art. 3: De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, la bandera de Navarra es de color rojo con el escudo en el centro.

Art. 4: El himno de Navarra es el “Himno de las Cortes”.

13. Parlamento de Navarra. *Diario de Sesiones*, año 2, 21, 1-22.

14. Izu, *El Régimen Jurídico de los símbolos*, 192.

15. Ley Foral 7/1986, de 28 de mayo, reguladora de los símbolos de Navarra. Ver: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=2132>.

16. Art. 7: La bandera de Navarra deberá ondear en el exterior, y ocupar lugar preferente en el interior de todos los edificios públicos civiles del ámbito de la Comunidad Foral, sin perjuicio de la preeminencia de la bandera de España. Art. 8: 1. La bandera de Navarra, cuando concorra solamente con la bandera de España, se situará a su izquierda desde la presidencia, si la hubiera, y a la derecha desde el observador. Cuando concorra con Banderas de Ayunta-

Esta ausencia de prohibición expresa (además de la posibilidad legal de que la bandera de Navarra ondease junto a las banderas de “cualesquiera otras corporaciones públicas”) fue, de alguna forma, aprovechada por decenas de ayuntamientos navarros para hacer ondear la ikurriña en sus respectivos edificios (podríamos citar Aoiz-Agoitz, Baztan, Etxarri-Aranatz, Huarte-Uharte, Lesaka, Oteiza o Villava-Atarrabia, entre otros muchos); y lo hicieron, hay que decirlo, sin excesivas dificultades legales (como, por cierto, a día de hoy siguen haciendo, al otro lado de la frontera franco-española, muchos ayuntamientos del País Vasco francés). Por aquel entonces no hubo, apenas, contenciosos con la Administración General del Estado ni con el Gobierno de Navarra, a pesar de que todas estas actuaciones eran notoriamente públicas.

De hecho, cuando sí lo hubo, el propio Tribunal Supremo fijó de forma meridianamente clara que la colocación de la ikurriña en la balconada del Ayuntamiento era perfectamente legal y no contravenía la Constitución, ni el Amejoramiento del Fuero, ni la Ley 39/1981, por la que se regula el uso de la bandera de España, ni tampoco la Ley Foral de Símbolos 7/1986, siempre, eso sí, que junto a ella ondeasen la bandera de España y la de la Comunidad Foral de Navarra.

Dicha sentencia, que confirmó además otra previamente emitida por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra¹⁷ (TSJN), vino a zanjar la polémica jurídica surgida tras el acuerdo municipal adoptado por el Ayuntamiento de Oteiza de la Solana (Navarra) para colocar la ikurriña en la balconada consistorial durante las fiestas patronales.

El Alto Tribunal dijo entonces, literalmente, lo siguiente:

SEGUNDO: [refiriéndose al acuerdo municipal] El mismo contiene un preámbulo de manifestaciones en el que, en síntesis, expresa no estar conforme con la Constitución ni con la bandera monárquica, pero que no obstante la Corporación [...] “ha decidido, dada la realidad actual, del pueblo y su profundo sentir democrático, mantener las cuatro banderas durante las Fiestas, al igual que se

mientos o de cualesquiera otras Corporaciones públicas que utilicen sus propias banderas se situará a la derecha de la de España, si el número es impar, y a su izquierda, si fuese par. 2. El tamaño de la bandera de Navarra no podrá ser mayor que el de la de España, ni inferior al de las de otras entidades cuando ondee junto a las mismas.

17. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJN de 20 de julio de 1990.

ha hecho en los últimos años” (el subrayado es de la Sala); teniendo seguidamente un recuerdo hacia los luchadores del pueblo, y manifestando el deseo de que la situación de Euskal Herria se solucione políticamente.

TERCERO: La sentencia apelada distingue perfectamente en el indicado acuerdo entre lo que son manifestaciones, inquietudes, deseos o preámbulos y lo que es el acuerdo en sí, que consiste en la decisión de mantener las cuatro banderas [ikurriña incluida] durante las fiestas patronales; no siendo esta decisión contraria al ordenamiento jurídico puesto que la misma respeta la Ley Foral 7/1986, de 28 de mayo (RCL 1986/2897 y LNA1986/1716), reguladora de los símbolos de Navarra, pese a las improcedentes manifestaciones de su preámbulo; y la sentencia recurrida, que así lo estimó y declaró, debe confirmarse.¹⁸

Es decir, en esta primera etapa, si bien la ikurriña no tuvo un reconocimiento oficial en la legislación, los tribunales toleraron su uso siempre que ondease junto a la bandera de Navarra y a la de España, por entender que de esta forma no se vulneraba norma alguna, ni estatal ni foral, ni tampoco los principios de legalidad y neutralidad que deben guiar la actuación de las administraciones públicas.

Distintos eran aquellos casos en que se retiraba la bandera de España de la balconada municipal, o aquellos otros en que únicamente se hacía ondear la ikurriña, porque, en estos casos sí, había claras vulneraciones de la Ley 39/1981, por la que se regula el uso de la bandera de España y de la Ley Foral de Símbolos 7/1986. Así lo ratificaron los tribunales en distintas ocasiones, como, por ejemplo, mediante la Sentencia 1532/2000, de 2 de octubre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (TSJN):

Evidentemente, el acuerdo impugnado viola no solo la Ley de uso de la bandera de España sino también la Ley Foral antes citada [se refiere a la de 1986], y ello no solo porque ignora la colocación de la bandera de España en el lugar preeminente que le corresponde, sino además porque pretende colocar una bandera distinta a la de la Comunidad Foral de Navarra, pretendiendo en su lugar hacerlo con la bandera de una comunidad autónoma distinta.¹⁹

18. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1993 (RJ\1993\4345).

19. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJN 1532/2000, de 2 de octubre.

La diferencia en los supuestos de hecho en un caso y otro es del todo relevante. En el caso de esta última sentencia, lo que convertía en ilegal el acto no era la izada de la ikurriña como tal, sino la retirada de la bandera de España y/o la sustitución de la bandera de Navarra por la que a día de hoy es bandera oficial de la Comunidad Autónoma Vasca.

Se trataba, pues, de dos supuestos de hecho completamente diferentes.

2.2. Segunda etapa (2003-2017): La época de la prohibición legal de la ikurriña

La situación cambió de forma radical a partir del año 2003. Aquel año, y ante la evidencia de que la legislación hasta entonces vigente era de alguna forma “permisiva” con la ikurriña (pues permitía su compatibilidad con la bandera del Reino de España y la de la Comunidad Foral de Navarra), el Parlamento de Navarra aprobó, con el apoyo de los grupos parlamentarios de UPN, PSN y CDN, la Ley Foral 24/2003, de Símbolos de Navarra, cuyo objetivo no era otro que dar fin a aquella situación que hemos calificado de *tolerancia oficial*.

En la exposición de motivos de dicha ley se señalaba, entre otros aspectos, lo siguiente:

Las regulaciones legales anteriores sobre esta materia en Navarra no han contenido los elementos jurídicos necesarios como para que los poderes públicos pudieran ejercer con eficacia la corrección de las numerosas irregularidades que frente a su fondo doctrinal se han producido y se siguen produciendo en Ayuntamientos donde solo 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, cuando es obvio que Navarra no forma parte de dicha Comunidad Autónoma. La presencia del símbolo autónomo vasco ondeando puede suponer dar una imagen distorsionada de una realidad institucional inexistente.

Su objetivo, pues, era claro: eliminar las ikurriñas de los ayuntamientos navarros, ondeasen estas solas o junto a las banderas establecidas por ley. Para ello, dichas fuerzas políticas introdujeron en la Ley Foral 24/2003 una cláusula que prohibiese tajantemente el uso de la ikurriña, aun cuando no se mencionaba

esta bandera de forma expresa, por el carácter general que tiene la ley. Dicha cláusula venía recogida en el art. 6.2:

El uso público de la bandera de Navarra como distintivo de edificio o sede administrativa excluye el uso conjunto y simultáneo de cualquier otra con ella, salvo la de España, la de Europa, y la oficial en cada una de las Entidades Locales de Navarra, cuando ello proceda legalmente, salvo lo previsto en el artículo 8.3.

La prohibición, como se ve, era clara. Sin embargo, también se previó una excepción a la norma general que fue recogida en el art. 8.3:

Extraordinariamente, podrá acompañar a las otras citadas banderas, pero nunca colocarse en solitario, la representativa de otros Países, Comunidades Autónomas o entidades locales, cuando este sea un acto de cortesía con autoridades de dicho País, Comunidad o entidad local invitadas oficialmente por la autoridad competente del territorio anfitrión y durante el período de su visita oficial, o en celebraciones ocasionales de hermanamiento entre entidades locales y por el tiempo de dicha celebración.

Es decir, el uso de la ikurriña por parte de cualquier institución pública se prohibía de ordinario, y solo extraordinariamente se permitía su uso, siempre que su colocación fuese un acto de cortesía para con las distintas autoridades de la Comunidad Autónoma Vasca (no precisando cuáles), invitadas oficialmente y durante el periodo de su visita, o, en el caso de celebraciones de hermanamiento (se entiende que entre localidades de ambas comunidades), por el tiempo de dicha celebración.

Precisamente de esta estrecha “ventana abierta” se valieron distintos ayuntamientos navarros para colocar la ikurriña en la balconada consistorial durante las fiestas patronales de la respectiva localidad. Generalmente, sucedía de la forma siguiente: las autoridades municipales navarras cursaban invitación oficial a distintas autoridades de Álava, Bizkaia o Gipuzkoa (la mayoría de las veces alcaldes de municipios vascos o parlamentarios autonómicos) y al amparo del art. 8.3, como gesto de cortesía, colocaban la ikurriña junto al resto de banderas oficiales (la del municipio, la de Navarra, la del Reino de España y la de la Unión Europea).

Ante esta situación, hay que decirlo, las sentencias fueron de uno y otro signo. En ocasiones los tribunales consideraron que dicha actuación era conforme a

derecho y que no existía problema alguno para hacer ondear la ikurriña, ya que la invitación realizada a las autoridades vascas se ajustaba al contenido de la norma:

La administración recurrida alega la aplicación al caso del apartado tres del arriba transcrito artículo ocho de la Ley Foral de Símbolos, que dice: “3. Extraordinariamente, podrá acompañar a las otras citadas banderas, pero nunca colocarse en solitario, la representativa de otros Países, Comunidades Autónomas o entidades locales, cuando este sea un acto de cortesía con autoridades de dicho País, Comunidad o entidad local invitadas oficialmente por la autoridad competente del territorio anfitrión y durante el periodo de su visita oficial, o en celebraciones ocasionales de hermanamiento entre entidades locales y por el tiempo de dicha celebración.” Y en el expediente administrativo, a los folios 4 a 6 del expediente administrativo consta que el Ayuntamiento recurrido invitó a diversas autoridades del País Vasco durante las citadas fiestas patronales, por lo que quedaba amparado el uso de dicha bandera, lo cual conduce a la desestimación del recurso contencioso-administrativo.²⁰

En otras ocasiones, sin embargo, la conclusión fue justamente la contraria, estableciendo que con dicha actuación se realizaba un fraude de ley y que, por lo tanto, el uso de la ikurriña no era conforme a derecho:²¹

Pues bien, aplicando la doctrina jurisprudencial precedente en el caso examinado, podemos llegar a la conclusión de que se ha acreditado suficientemente que la actuación del Ayuntamiento ha incurrido en fraude de Ley, como razona el Juez de Instancia²² y hemos reproducido *ut supra*, “puesto que no se ha colocado la bandera de la Comunidad Autónoma del País Vasco porque hayan acudido personalidades procedentes de dicha comunidad, al contrario, se las ha invitado para dar cobertura a un acto que, sin ellas, sería contrario a derecho, [...] y es que [...] la vulneración del ordenamiento jurídico no pierde su carácter por hacerse de forma subrepticia, empleando una norma de cobertura para alcanzar lo que dicho ordenamiento proscribiera.

20. Sentencia 185/2015 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona, de 14 de julio.

21. Sentencia del TSJ de Navarra 306/2016, de 27 de junio.

22. Sentencia 47/2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona, de 7 de marzo.

En cualquier caso, fuese una u otra la decisión, si algo queda claro del análisis de aquellas sentencias es lo siguiente:

(1) Navarra tenía (y tiene) capacidad para regular (ora prohibiendo, ora permitiendo) el uso ordinario y extraordinario de la ikurriña o cualquier otra bandera en el marco de la Constitución y el Amejoramiento del Fuero.

(2) El uso institucional de la ikurriña en Navarra, siempre que se hiciese junto a la bandera de España y a la de Navarra, no contravenía el art. 4 de la Constitución Española,²³ ni la Ley 39/1981 sobre el uso de la bandera de España, ni los principios de legalidad y neutralidad que deben seguir las administraciones públicas.

Como prueba de lo anterior, un dato a nuestro juicio relevante es que en ninguna de las sentencias emitidas en esta segunda fase se castigaba el uso institucional de la ikurriña por violar normativa estatal (ni la Constitución, ni la Ley 39/1981), salvo en los casos ya mencionados donde solo ondeaba la ikurriña y/o la bandera española era retirada. Es decir, hasta el año 2017 los tribunales de justicia entendieron que la única norma que se violaba colocando la ikurriña en las instituciones navarras era la Ley Foral de Símbolos 24/2003 (bien por un incumplimiento directo de la misma o bien por existir fraude de ley).

2.3. Tercera etapa (2017-2019): La época de la prohibición judicial de la ikurriña

El 4 de abril de 2017 se aprobó en el Parlamento de Navarra, con el apoyo de los grupos parlamentarios de Geroa Bai, EH Bildu, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezkerra, la Ley Foral 3/2017,²⁴ cuyo único objetivo era derogar la ley foral de símbolos hasta entonces vigente, por entender que era prohi-

23. Art. 4 CE: 1. La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas. 2. Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

24. Ley Foral 3/2017, de 6 de abril, por la que se deroga la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra. Ver: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=38663>.

bitiva, vulneradora de derechos y contraria a la política de tolerancia que venía demandando una buena parte de la sociedad navarra.²⁵

Se trató de una ley de artículo único en la que, de forma directa, breve y sencilla, se derogaba la entonces vigente Ley Foral 24/2003 de Símbolos de Navarra. Su preámbulo resultaba clarificador sobre los porqués y objetivos de aquella ley (reproducimos su final por la importancia que tiene en la controversia jurídica que se va a analizar):

La experiencia acumulada, desde que en 1981 se reguló por primera vez el uso del escudo y la bandera de Navarra, ha puesto de manifiesto que el camino de la exclusión y la prohibición de otros símbolos distintos a los oficialmente establecidos como navarros no soluciona nada. Por el contrario, se ha terminado apostando por una regulación legal que ha contribuido a un camino de enfrentamiento y prohibición de símbolos que eran mayoritariamente aceptados por distintas entidades locales junto a los símbolos oficiales. En tanto y cuanto se alcanza un acuerdo político e institucional en Navarra sobre una nueva Ley Foral de Símbolos incluyente que recoja todas las aspiraciones legítimas de la ciudadanía, se hace precisa la derogación de la vigente Ley Foral de Símbolos, permitiéndose el desarrollo de una política democrática de tolerancia e integración en lo relativo a los mismos.

Es decir, visto que el único problema legal que hasta aquel entonces habían puesto los tribunales para establecer prohibiciones era la Ley Foral 24/2003 de Símbolos de Navarra, las cuatro mencionadas fuerzas políticas decidieron aprobar una nueva ley derogatoria de la anterior, en la creencia de que de esa forma se daba fin a años de prohibición y de que, en adelante, las entidades locales que así lo decidiesen podrían usar la ikurriña con cierta normalidad.

Sin embargo, los hechos sucedieron de forma bien distinta.

Desde que la Ley Foral 3/2017 fue aprobada, la Abogacía del Estado puso decenas de demandas contra aquellas entidades locales que, junto a la bandera

25. Es legítimo preguntarse por qué en lugar de limitarse únicamente a derogar la ley anterior dichas fuerzas políticas no propusieron una nueva regulación integral de los símbolos de Navarra. El problema fue que hubo un consenso negativo (en torno a lo que no se quería), es decir, en torno a derogar la prohibición de la ikurriña, pero no existió un consenso positivo (en torno a lo que se quería) como para proponer toda una nueva regulación legal.

local, la de la Unión Europea, la del Reino de España y la de Navarra, siguieron colocando la ikurriña. ¿Por qué?

Porque, en su opinión, dicha decisión colisionaba con lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Española y en la Ley 39/1981, ya que (siempre según la Abogacía del Estado) en dichas normas se establece un régimen cerrado sobre el uso de banderas, en virtud del cual en un edificio público solo se pueden colocar la bandera de España, la de la Comunidad Autónoma que corresponda y, en su caso, la del municipio.

Además, según la Abogacía del Estado, la colocación de la “bandera de la Comunidad Autónoma Vasca” (sic) en las instituciones navarras rompía la neutralidad y objetividad exigible a toda administración, alteraba la realidad institucional de Navarra y suponía la utilización de recursos públicos al servicio de una ideología determinada (la *abertzale*, se entiende).

Son argumentos con los que, evidentemente, las defensas de las distintas entidades locales implicadas en estos procesos judiciales no estuvieron de acuerdo.

Así, desde las defensas se afirmó que, si fuese cierto que el art. 4 CE y la Ley 39/1981 establecen un marco cerrado para el uso de banderas en el que solo es posible colocar las banderas de España, Navarra y la del correspondiente municipio, no sería posible que incluso una ley tan restrictiva (para la ikurriña) como la Ley Foral 24/2003 de Símbolos de Navarra regulase la posibilidad de colocar las banderas de “cualesquiera otras corporaciones públicas” como gesto de cortesía y/o hermanamiento (art. 8.3), por lo que el argumento de la Abogacía del Estado resultaría falso.

Además, añadieron, si el planteamiento de la Abogacía del Estado era que lo que no está expresamente permitido en la Ley 39/1981 ha de entenderse prohibido, ocurriría exactamente lo mismo, ya que se llegaría al “sinsentido” de considerar ilegal (siempre según las defensas) incluso la colocación de la bandera de la Unión Europea, y ello porque dicha norma no recoge referencia alguna a la misma y no existe ninguna otra ley que obligue a la colocación de la bandera de la Unión Europea en las entidades locales.

Es decir, para las defensas, resultaría simplemente falso que entre ambas normas se establezca un régimen cerrado para el uso de banderas.

En tercer lugar, añadieron, no habría más que reparar en la historia. En épocas en que ambas normas —Constitución y Ley 39/1981— estaban plenamente vigentes (en los 80 y 90, por ser más explícitos) fue legalmente posible colocar la ikurriña junto a la bandera de Navarra y a la de España, aun cuando la ikurriña no era oficial en la Comunidad Foral. De hecho, así lo ratificó el propio Tribunal Supremo (recuérdese la sentencia de 1993 antes mencionada).

Por último, en lo que respecta a la ruptura de la neutralidad y objetividad institucional, o a la alteración de la realidad institucional de Navarra por colocar “la bandera de la CAV”, las defensas destacaron que la Abogacía del Estado hablaba de la ikurriña como si se tratase única y exclusivamente de un símbolo de la CAV. Sin embargo, en su opinión, la ikurriña era muy anterior a la constitución de la Comunidad Autónoma Vasca;²⁶ era un “símbolo universal que representa a todo el pueblo vasco” (y no solo a la parte que se constituyó en Comunidad Autónoma en 1979); era símbolo de “libertades democráticas y de la lucha contra el fascismo”, y era, “sobre todo” y a los efectos de este análisis, “un símbolo que, si bien no oficial, “siente como propio buena parte de la ciudadanía navarra”. De hecho, se dijo, “esa es precisamente la realidad social que la Ley Foral 3/2017 pretendió atender, permitiendo una política tolerante e integradora hacia dicho símbolo”.

Los tribunales, una vez estudiados los argumentos de ambas partes, dieron la razón a la Abogacía del Estado. Ciertamente no en todo, pero sí, desde luego, y de forma rotunda, en lo que respecta a la petición fundamental: a la prohibición legal del uso institucional de la ikurriña por parte de las entidades locales navarras.²⁷

26. Lo afirmado por las defensas es algo más que evidente, demostrable a través de cualquier libro de historia. Como muestra: Egaña, *Ikurriña*. Otra cosa distinta es si lo anterior tiene transcendencia jurídica alguna.

27. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 218/2017, de 16 de octubre (Ayuntamiento de Irurtzun); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 211/2017, de 30 de octubre (Ayuntamiento de Baztan); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 230/2017, de 3 de noviembre (Ayuntamiento de Olazagutia); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 50/2018, de 27 de febrero (Ayuntamiento de Estella-Lizarras); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 59/2018, de 9 de marzo (Ayuntamiento de Etxarri Aranaz); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 75/2018, de 21 de marzo (Ayuntamiento de Bera); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Pamplona 83/2018, de 17 de abril (Ayuntamiento de Villava-Atarrabia); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona

Según afirmaron, no es cierto que la Constitución y la Ley 39/1981 establezcan un marco cerrado para el uso de banderas, de manera que, en contra de lo que afirmaba la Abogacía del Estado, sí que es posible que Navarra regule el uso ordinario y extraordinario de otros símbolos distintos a los oficiales.

Sin embargo, dicho esto, los jueces afirmaron que en el caso de la Ley Foral 3/2017 no se había regulado el uso de la ikurriña ni de ninguna otra bandera autonómica, sino que, simplemente, se había derogado la Ley Foral 24/2003 de Símbolos de Navarra (haciendo referencia, además, a la necesidad de una futura ley que regulase los símbolos en la Comunidad Foral de Navarra).

Siendo esto así, y a pesar de que el preámbulo de la nueva ley de símbolos era explícito a la hora de afirmar que se quería abrir las puertas a una nueva época “de tolerancia e integración”, según los jueces, en aplicación del principio de legalidad que debe seguir cualquier administración (para el presente caso art. 6 LRBRL y art. 103.1 CE), ello no podía sustituir a una regulación integral de los símbolos. Las administraciones públicas, en tanto que poderes públicos sujetos a la ley, solo pueden realizar aquello que esta expresamente autoriza u obliga. Por ello, afirmaron que, mientras no existiese una nueva ley foral que regulase dichos símbolos, no existía posibilidad de colocar otros símbolos que no fuesen los expresamente autorizados en la normativa estatal. Es decir, que solo se podían colocar la bandera española, la navarra y la del correspondiente municipio, y la ikurriña no se podía poner, ni siquiera en ocasiones extraordinarias o por motivos de cortesía o celebración.

Estas son las palabras textuales de una de las numerosas sentencias:

Aquí la demandada pretende que las razones expresadas en la exposición de motivos de la LF 3/2017 para derogar la LF 24/2003, que es el único significado jurídico de la citada ley, supla esa falta de regulación de la materia y eso no es jurídicamente admisible. Pero es que tampoco lo pretende la citada ley que será la que determine el uso de las enseñas en los edificios oficiales. En consecuencia y en tanto en cuanto el Parlamento Navarro apruebe dicha ley foral, no existe norma que ampare la exhibición de otras enseñas distintas a las reguladas en

166/2018, de 19 de junio (Ayuntamiento de Ziordia); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 138/2018, de 27 de junio (Ayuntamiento de Uharte); Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 217/2018, de 18 de octubre (Ayuntamiento de Baztan).

la Ley 39/1981 que queda como única norma, general pero indiscutiblemente aplicable en Navarra sin que exista en este momento norma que permita o ampare una actuación como la desarrollada en este caso por el Ayuntamiento demandado. Lo expuesto supone la estimación de la demanda declarando disconforme el acto impugnado.²⁸

28. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 75/2018, de 21 de marzo (Ayuntamiento de Bera). En similares términos, aunque de forma más extensa, se explica el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Pamplona en la Sentencia 82/2018, de 17 de abril (Ayuntamiento de Villava-Atarrabia): “La demanda debe resultar estimada porque todo Ayuntamiento, como poder público, está sujeto en su actuación a la ley, de modo que solamente puede llevar a efecto aquello que una norma expresamente le obligue o le autorice. Y no existe ninguna norma en el ordenamiento jurídico que permita o ampare una actuación como la desarrollada en este caso por el Ayuntamiento de Villava. La Ley 39/1981, reguladora del uso de la bandera española y de otras banderas y enseñas, determina el deber de ondear en todos los edificios y establecimientos de las administraciones (incluida la municipal) la bandera española (art. 3), la bandera de la comunidad autónoma (art. 4) y la bandera local (art. 5). Se comparte con la parte demandada que esta Ley no establece un marco jurídico excluyente, ni una prohibición expresa de exhibición de otras enseñas en edificios públicos. Ahora bien, para que una Administración pública pueda efectuar la exhibición de otro símbolo, adicional a los oficiales, no basta con que no exista prohibición expresa, sino que deberá existir una específica habilitación para ello brindada por una expresamente regulada por Ley como queda visto. Pues bien, actualmente junto a tal legislación conformada por la Ley 39/1981, no existe ninguna otra norma en el ordenamiento jurídico que habilite la colocación adicional de otras banderas, salvo el art. 7 de la propia Ley 39/1981 cuando admite la exhibición de banderas de otros Estados o naciones según regulación específica. Por tanto, no existe ninguna norma que brinde cobertura y habilitación legal a la actuación administrativa ejecutada por la vía de hecho por el Ayuntamiento de Villava en el caso que nos ocupa. La derogación de la Ley Foral de Símbolos de 2003, en contra de lo planteado por la parte demandada, no implica una habilitación para la actuación objeto de enjuiciamiento. Anteriormente, con dicha LF Símbolos de 2003 sí existía una norma que regulaba una posibilidad extraordinaria de que las banderas oficiales fuesen acompañadas de las de otros países, comunidades autónomas o entidades locales. En concreto, cuando ello fuese “un acto de cortesía con autoridades de dicho País, Comunidad o entidad local invitadas oficialmente por la autoridad competente del territorio anfitrión y durante el periodo de su visita oficial, o en celebraciones ocasionales de hermanamiento entre entidades locales y por el tiempo de dicha celebración”, según determinaba el art. 8 de aquella Ley Foral. La derogación de la Ley Foral de Símbolos no ha pasado a determinar, en modo alguno, la regulación positiva de una libertad municipal de exhibición de cualesquiera banderas, pues tal libertad tendría que haber quedado regulada expresamente como tal en el articulado de la norma. El preámbulo de la LF 3/2017, que deroga la LF de 2003, no ostenta ese valor jurídico normativo-positivo, y no configura por ello un determinado marco legal. Antes al contrario, ese mismo preámbulo es enteramente consciente de la pendencia de una regulación expresa sobre la materia al indicar que ‘en tanto y cuanto se alcanza un acuerdo político e institucional en Navarra sobre una nueva Ley Foral de Símbolos incluyente que recoja todas las aspiraciones legítimas de la ciudadanía, se hace precisa la derogación de la vigente Ley Foral de Símbolos, permitiéndose el desarrollo de una política democrática de tolerancia e

Además de al principio de legalidad, varias de las sentencias hicieron referencia en su *ratio decidendi* a la vulneración del principio de neutralidad política que debe presidir la actuación de cualquier administración pública. Es el caso de la Sentencia 83/2018 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Pamplona que, citando una Sentencia del TSJN²⁹ (en la que se reproducían las palabras literales del TSJ de Castilla y León),³⁰ declaraba lo siguiente:

No se trata de negar el derecho que tiene cualquier partido o grupo político, en su sede o en sus propias dependencias, al uso de la bandera que estime conveniente, pero cuando se trata de un edificio público, cual es el Ayuntamiento, no se puede hacer uso en el mismo, ni en el balcón principal, ni en cualquiera de sus fachadas o ventanas, se trate o no de un mástil o cualquier otro tipo de

integración en lo relativo a los mismos'. Es decir, el preámbulo se remite a una futura norma que haya de regular de modo positivo o expreso la cuestión. Los apoyos jurisprudenciales en exposiciones de motivos de leyes no evidencian, por lo demás, y en contra de lo planteado en la demanda, una atribución de valor jurídico normativo positivo a dichos instrumentos, sino que por el contrario son meramente utilizados en la interpretación jurisprudencial de una determinada norma positiva, de un artículo de una ley, y de la intención expresada por el legislador para la misma. Por tanto, el preámbulo de la LF 3/2017 sirve para explicar los motivos por los que el legislador ha considerado oportuno derogar la LF Símbolos de 2003, pero no explica los motivos del mismo legislador para regular una permisión expresa de libre exhibición de banderas porque dicha LF 3/2017 no contiene la regulación de tal libertad de exhibición de banderas. Es decir, la LF 3/2017 tiene como único alcance jurídico, previsto en artículo único, la derogación de la LF Símbolos de 2003, sin que supla con texto normativo alguno el vacío legal que ello genera. En consecuencia, con la derogación de la LF de Símbolos sigue sin existir ninguna norma concreta que permita la posibilidad, ni ordinaria ni extraordinaria, de que en un edificio público ondeen otras banderas distintas de las oficiales. No basta para ello que no exista una prohibición expresa, por cuanto un Ayuntamiento no puede ejecutar genéricamente todo aquello que no esté prohibido, sino que, por el contrario, como poder público sujeto en su actuación a la ley, solamente puede llevar a cabo lo que una norma expresamente le obligue o le autorice. Al menos en una materia como es la exhibición de banderas como símbolo, materia que como he indicado está particularmente regulada, por lo que es una materia afectada por una normativa concreta fundada en una pura cuestión de oficialidad: las banderas cuya exhibición habilita la normativa vigente de modo expreso se exhiben únicamente por su mero carácter oficial administrativo-territorial. Existe por tanto una particular delimitación normativa de la capacidad de actuación municipal en este concreto ámbito de la exhibición de banderas”.

29. Sentencia del TSJN 337/2017, de 27 de julio, por la que se declaró contraria a derecho la colocación de una bandera de la Segunda República española en la fachada del Parlamento de Navarra.

30. Sentencia del TSJ de Castilla y León 215/2015, de 29 de octubre, por la que se declaró contraria a derecho la colocación de una bandera la Segunda República española en una ventana del edificio consistorial.

exhibición pública, de otra bandera que no sea la oficial o la propia bandera del Municipio, que además deben de ser las aprobadas legal o estatutariamente, como precisa dicha normativa, de no hacerlo así y aun cuando también se utilice la bandera de España, se contraviene tanto la citada normativa como el principio de neutralidad política que debe presidir la actuación de la Administración Pública.

Es decir, que toda aquella bandera colocada en un edificio público que no sea la establecida legal o estatutariamente y con carácter oficial, incluso aun cuando esté en lugar menos preferente que los símbolos oficiales, vulnera el principio de neutralidad política de las administraciones; y ello porque:

(...) a la imagen exterior de los edificios públicos les es inherente y les resulta indisoluble su sentido en la organización político-institucional del Estado, que no puede por ello ser arbitrada en cada momento y ocasión por quienes ejercen las potestades que les caracterizan, por más que estas provengan del sufragio o la elección popular.³¹

Como consecuencia de todo lo anterior, cabe destacar que, aun cuando la aprobación de la Ley Foral 3/2017 produjo el efecto jurídico-formal previsto (la derogación de la Ley Foral 24/2003), en lo que al efecto jurídico-material se refiere ocurrió exactamente lo contrario, ya que lejos de dar fin a la prohibición de la utilización de la ikurriña y posibilitar su uso por parte de las instituciones locales navarras (ese era el efecto jurídico-material previsto), la prohibición se vio incrementada más allá de lo establecido incluso en la Ley Foral de Símbolos de 2003.

Es decir, sucedió una tremenda paradoja: mientras estaba vigente una norma que sí prohibía expresamente el uso institucional de la ikurriña a las instituciones locales de Navarra (la Ley Foral 24/2003) existía la posibilidad, siquiera para ocasiones extraordinarias, de colocar dicha bandera en la balconada consistorial. Con la aprobación de la Ley Foral 3/2017, aprobada, recordémoslo, con el único objetivo de dar fin a dicha prohibición, esta, lejos de reducirse se vio incrementada, ya que a partir de su aprobación no pudo colocarse la ikurriña en la balconada consistorial en ningún caso (ni de forma ordinaria, ni de forma extraordinaria).

31. Sentencia del TSJ del País Vasco 415/2014.

Por rotunda y grave que suene la afirmación, no podemos dejar de decirlo: probablemente nunca en la historia reciente de la Comunidad Foral de Navarra una ley aprobada por su Parlamento produjo unos efectos jurídico-materiales tan opuestos a la voluntad del legislador.

2.4. Cuarta etapa: actualidad

Tras las elecciones forales de 2019, los grupos promotores de la Ley Foral 3/2017 (Geroa Bai, EH Bildu, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezkerra) perdieron la mayoría absoluta con la que contaban, hecho que fue aprovechado por los partidos detractores de dicha ley (UPN, PSN, PP y C's) —partidos que, años atrás, viéndose en minoría en el Parlamento de Navarra, habían llevado su rechazo a la *ikurriña* hasta el Congreso de los Diputados—³² para aprobar una nueva ley de símbolos: la Ley Foral 4/2020, de 27 de febrero.

Se trata de la ley de símbolos vigente hoy día en Navarra y, según reza en su preámbulo, viene a “rellenar el vacío legal” generado por la Ley Foral 3/2017, vacío que había sido constatado por jueces y tribunales en las sentencias que hemos comentado.

En cuanto al contenido, se recupera la esencia de la LF 24/2003 —evitar que distintas entidades locales navarras puedan utilizar *ikurriñas* y distorsionar así la imagen institucional de Navarra como comunidad diferenciada—, pero introduciendo una importante modificación, ya que, aun cuando no se prohíbe de forma expresa que la bandera de Navarra ondee junto a banderas de otras comunidades autónomas (como sí hacía el art. 6.2 de la Ley Foral de Símbolos 24/2003), tampoco prevé la posibilidad de que la bandera de Navarra, extraordinariamente, pueda ondear junto a la bandera de otra comunidad autónoma como gesto de cortesía o por motivo de una celebración de hermanamiento.

Es decir, en la ley actual no hay un equivalente al art. 8.3 de la Ley Foral de Símbolos 24/2003, que, bajo unos determinados requisitos ya mencionados,

32. Así lo atestigua el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 72, de 12 de septiembre de 2017, 42 y ss. Ver: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-72.PDF.

y siempre de forma extraordinaria, permitía izar la ikurriña o la bandera de cualquier otra comunidad autónoma en ayuntamientos navarros.

La ley declara que los símbolos de identidad *exclusivos* de la Comunidad Foral de Navarra son la bandera, el escudo y el himno de Navarra (art. 1), fija los criterios generales para su utilización (art. 2), y establece para los mismos un régimen de protección jurídica idéntico al que “las leyes estatales confieren a los símbolos del Estado” (art. 3).

En cuanto a la bandera, la ley la describe en los mismos términos que el Mejoramiento (art. 4) y fija su ubicación preferente tanto en el exterior como en las dependencias interiores de los edificios públicos (arts. 5 y 6). El cambio más relevante, probablemente, sea el que viene en el art. 7, el que fija el orden de colocación de banderas:

Artículo 7. Orden de colocación de las banderas

1. La bandera de Navarra, cuando concurra solamente con la bandera de España, se situará a la izquierda desde la presidencia o de quien la coloca, si la hubiere, y a la derecha desde el observador o desde la vía pública mirando a ellas. Cuando concurra con banderas de municipios, o de cualesquiera otras entidades que componen la Administración local de Navarra que utilicen sus propias banderas, se situará a la derecha de la de España, si el número es impar, y a su izquierda si fuere par.

Como se ve, no se ha regulado la posibilidad de que la bandera de Navarra ondee junto a la de otros países u otras comunidades autónomas, sino, tan solo, con banderas de municipios o cualesquiera otras entidades *de Navarra*. Y en ausencia de mandato o habilitación legal expresa, ha quedado meridianamente claro que colocar la ikurriña en una institución navarra resulta contrario a derecho.

Por si eso no fuera suficiente, el Tribunal Supremo, en una recentísima sentencia en la que declara contrario a derecho el acuerdo para la colocación de la bandera nacional canaria (bandera no oficial) por parte del Ayuntamiento de Tenerife, ha fijado la siguiente doctrina:

A la vista de lo argumentado se fija como doctrina que no resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, y en particular, con el deber de

objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas la utilización, incluso ocasional, de banderas no oficiales en el exterior de los edificios y espacios públicos, aun cuando las mismas no sustituyan, sino que concurren, con la bandera de España y las demás legal o estatutariamente instituidas.³³

4. Posibles soluciones alternativas

Este año 2020, completamente caracterizado por la pandemia de la Covid-19, no ha habido apenas litigios con la ikurriña en Navarra. La razón fundamental: la ausencia total de festividades locales en las que solía hacerse presente esta bandera, ya fuese porque la portaban ciudadanas y ciudadanos, como es el caso del Txupinazo en los Sanfermines en Pamplona, como porque era izada en balconadas consistoriales por parte de distintas autoridades.

Sin embargo, no parece descabellado pensar que la situación de conflicto jurídico volverá a repetirse en 2021 (siempre y cuando se supere la crisis de la Covid-19 y pueda volverse a la *vieja* normalidad), y ello porque resulta difícil imaginar que, recuperando una fórmula jurídica que en el pasado no fue capaz de solucionar o erradicar esta controversia, vaya a obtenerse ahora un resultado diferente o más satisfactorio. Recuérdese la célebre frase que se suele adjudicar al conocido científico Albert Einstein: “No cabe hacer lo mismo una y otra vez y esperar resultados diferentes”.

El escenario actual, en el que distintas entidades locales navarras se ven una y otra vez inmersas en investigaciones policiales y procesos judiciales, es un escenario que —creemos— no interesa a nadie, fundamentalmente, porque crispa y divide a la sociedad, afectando notablemente a la convivencia.

Navarra es una tierra plural y diversa en múltiples aspectos que van desde el clima y la orografía, pasando por la sociedad, la historia, la cultura o las lenguas propias (castellano y euskera), hasta la identidad y los símbolos.³⁴ Así lo atestigua, por ejemplo, el último barómetro de opinión pública del Parla-

33. Sentencia del Tribunal Supremo 1163/2020, de 26 de mayo.

34. Sobre identidad y sentimientos de pertenencia, Peio Aierdi, profesor titular de sociología de la UPNA, distingue dos grandes tendencias: la *navarrista* y la *vasquista*. Aierdi, “Identidades en Navarra”, 40-46.

mento de Navarra, barómetro que muestra que hasta un 35% de la población navarra se siente, de alguna forma, “vasca”,³⁵ que un 44,4% se siente solo “navarra”, que un 9,4% se identifica como “navarra y española” y un 8,2% como “española”.³⁶ *Tierra de diversidad*, rezaba un conocido lema de la Dirección General de Turismo del Gobierno de Navarra que resume de forma bastante clara lo que tratamos de explicar.

Como afirma Peio Aierdi, profesor titular de sociología de la UPNA, el pluralismo de identidades, reflejado en dos grandes tendencias (*navarrista* —o navarroespañolista— y *vasquista* —o vasconavarra—), no va a desaparecer, por lo que resultaría prudente legislar los símbolos atendiendo a esa compleja realidad:

El pluralismo de identidades persistirá durante muchos, muchos años, ya que la pugna entre estas identidades no las debilitará sino al revés, así que no queda otra salida que comprometernos a encontrar los términos bajo los cuales mejoraremos nuestras relaciones. Las marcas de este itinerario son las que nos llevan por una Navarra plural, pero también por una Navarra compartida en donde ambos grupos se respeten mutuamente unos a otros y también se reconozcan en sus diferencias. Compartir la querencia a Navarra no significa, por supuesto, tener las mismas ideas y prácticas políticas, ni negarse a sí mismos, y menos aún renunciar a los proyectos de cada uno. Pero sí significa comprometerse a encontrar términos bajo los que estemos de acuerdo en vivir juntos.

Además, el problema, más que legal o jurídico, es un problema político y de convivencia, o, dicho de otra manera: la consecuencia del problema es jurídica, pero la raíz es indiscutiblemente política. Por ello, en nuestra opinión, el reto sería encontrar una fórmula jurídica que establezca una solución en términos de integración de dicha pluralidad, desde el respeto a la legalidad y a la realidad institucional de Navarra, promoviendo la convivencia y el reconocimiento mutuo. ¿Qué fórmula podría ser?

Como ha quedado más que demostrado en las páginas anteriores, legislar en negativo derogando la prohibición de banderas no oficiales —como la ikurriña en Navarra— no es suficiente de cara a tolerar su uso en las instituciones

35. En las variables vasca, vasco-navarra o vasco-navarra y española.

36. Díaz de Rada, y Pérez Esáin, *Barómetro de opinión pública*, 2019.

de esta comunidad. Esa vía, pues, queda descartada, y hay que pensar en una fórmula jurídica positiva.

La primera alternativa sería dar carácter cooficial a la ikurriña en Navarra, de manera que la comunidad foral tenga no una sino dos banderas propias u oficiales. Tal vez la idea suene descabellada, pero es algo que ya han hecho estados con distintos sentimientos identitarios y de pertenencia, como es el caso de Bolivia, que fijó entre los símbolos nacionales dos banderas (art. 6.2 CPE): la tricolor republicana y la Wiphala, símbolo de los pueblos originarios.

Para esta vía no habría, creemos, mayores problemas legales. Por una parte, la Constitución Española, en su art. 4.2, habla de que “Los estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas”, sin establecer que necesariamente ha de ser una única bandera por Comunidad Autónoma. Por otra, el Tribunal Constitucional ya estableció de forma meridianamente clara que existe la posibilidad de que una Comunidad Autónoma utilice símbolos de otra, siempre y cuando, eso sí, cuente con su consentimiento.³⁷

Además, si el problema fuese que la ikurriña ya es bandera de otra Comunidad Autónoma (aun cuando parece que las instituciones vascas no tendrían mayor problema en compartir dicho símbolo), siempre cabría la posibilidad de introducirle algún matiz diferenciador, como ocurre en el caso de las banderas de Aragón, Catalunya, Valencia y Baleares, todas ellas con las cuatro

37. Curiosamente, y como ya se ha mencionado en una cita anterior, el Tribunal Constitucional estableció dicho criterio en una sentencia que vino a dirimir la controversia jurídica entre la Diputación de Navarra y el Gobierno Vasco a costa de la utilización del escudo de Navarra por parte de este último, que pretendía incluirlo oficialmente dentro del escudo de la Comunidad Autónoma Vasca junto a los escudos de armas de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. La sentencia vino a decir, literalmente, lo siguiente: “La función identificadora del símbolo político, a que venimos haciendo referencia, determina que la competencia reconocida a las Comunidades Autónomas en esta materia no se agote en la potestad para fijar las características de sus propios símbolos, sino que abarque también —ya que de otro modo la relación de identidad quedaría rota— la potestad frente a las demás Comunidades para regular de forma exclusiva su utilización; regulación que, de hecho, algunas Comunidades han llevado a cabo al mismo tiempo que configuraban su escudo propio. Ello implica 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. El contenido de la competencia así definida supone, por consiguiente, un límite a la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer o configurar su propio emblema”. Sentencia del Tribunal Constitucional 94/1985, de 29 de julio.

franjas horizontales rojas sobre fondo amarillo, típicas de la antigua Corona de Aragón.

En cualquier caso, si bien viable jurídicamente, políticamente —y dado el juego de mayorías actual en el Parlamento de Navarra— no parece que esta primera vía pueda tener mucho recorrido. Por ello, tal vez un punto de encuentro mínimo para encarar una solución definitiva sería recuperar el contenido de la Proposición de Ley Foral para el respeto a la pluralidad y a la decisión democrática de la ciudadanía en el uso de los símbolos de Navarra³⁸ que la iniciativa legislativa popular Guztion Nafarroan Guztion Ikurrak propuso al Parlamento de Navarra a finales de 2013, proposición que fue rechazada a comienzos del año 2015.³⁹

Se trataba de una proposición de ley de artículo único que, bajo la máxima *no imponer, no impedir*, planteaba, fundamentalmente, tres cuestiones:

1. La Comunidad Foral de Navarra promueve que su bandera oficial sea utilizada y mostrada, ya que es símbolo tanto de la unidad de esta comunidad como de la solidaridad de su ciudadanía con la del resto del mundo.
2. El hecho de utilizar públicamente la bandera de Navarra en los edificios y sedes administrativas no puede impedir, en ningún caso, que junto a ella se coloquen cualesquiera otras banderas, y mucho menos si estas cuentan con amplio respaldo popular.
3. Si así lo reclama la ciudadanía, las instituciones públicas promoverán consultas populares con el fin de conocer la opinión de la misma acerca de la utilización de símbolos.

Es decir, en ningún momento se ponía en cuestión la identidad propia de Navarra, ni su personalidad jurídica como *comunidad diferenciada* del resto de provincias vascas, ni la centralidad de la bandera de Navarra como símbolo de unidad de todas las navarras y navarros.

38. Parlamento de Navarra, *Boletín Oficial*, 144, 19 de diciembre de 2014. Ver: <https://www.parlamentodenavarra.es/sites/default/files/boletines/B2014144.pdf>.

39. “El Parlamento rechaza tramitar una nueva Ley de Símbolos de Navarra”. Ver: <https://www.europapress.es/navarra/noticia-parlamento-rechaza-dar-tramite-proposicion-nueva-ley-simbolos-navarra-20150127105125.html>.

Sin embargo, sí que se establecía que ese hecho no puede impedir, en ningún caso, que junto a ellas se coloquen “cualesquiera otras banderas”. Es decir, se venía a proponer, más o menos, una vuelta a lo que hemos denominado *época de tolerancia oficial*, en la que, sin reconocer rango legal a la ikurriña, tampoco se fijaba prohibición alguna para la misma (cabe recordar que en la Ley Foral de 1986 se fijaba la posibilidad de que la bandera de Navarra ondease junto a la de “cualesquiera otras corporaciones públicas”, elemento clave para entender que, incluso el Tribunal Supremo, sentenciase que la colocación de la ikurriña no contravenía la legalidad).

Como, en atención a la recentísima jurisprudencia del Tribunal Supremo, en instituciones públicas solo cabe ondear banderas oficiales (es decir, ni esteladas, ni banderas de la Segunda República, ni banderas arcoíris...), cabría la posibilidad de introducir una reforma parcial en la Ley Foral de Símbolos, una nueva disposición, por ejemplo, en el artículo 7, en la que se dijese que, junto a las banderas de Navarra, España, Unión Europea y local, como expresión de la pluralidad de sentimientos identitarios existentes en Navarra, o como expresión de hermanamiento entre territorios con elementos culturales, lingüísticos o identitarios comunes, se permitía a las corporaciones locales navarras que así lo decidiesen colocar la ikurriña, bandera oficial de la Comunidad Autónoma Vasca.

En nuestra opinión, nada impediría legislar en este sentido, ya que los jueces han reiterado una y otra vez que Navarra tiene capacidad para, en el marco de la Constitución y el Amejoramiento, regular el uso ordinario y extraordinario de banderas (oficiales).

La decisión municipal de hacer ondear la ikurriña se podría adoptar por mayoría del pleno, e, incluso, como en el caso de la iniciativa legislativa popular Guztion Nafarroan Guztion Ikurrak, tras consultar a la ciudadanía su opinión al respecto. Para este último extremo, existirían, cuanto menos, dos vías legales:

La primera sería la celebración de una consulta popular de ámbito local en el marco de la Ley Foral de Consultas Populares 27/2002, de 28 de octubre, para lo cual debiera darse la aprobación de la mayoría absoluta del pleno (art. 8) y posteriormente solicitar autorización al Gobierno de la Nación (art. 9).⁴⁰

40. Ver: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=4749>.

La segunda sería la puesta en marcha de un mecanismo de participación ciudadana en el marco de la Ley Foral de Participación Democrática 12/2019, de 22 de marzo,⁴¹ entre los cuales existe la posibilidad de celebrar una consulta no refrendaria (art. 25).

Por último, otras opciones igualmente válidas para fomentar la participación popular serían la audiencia pública, los foros de consulta o los jurados ciudadanos (art. 23).

Alternativas, pues, existen; otra cosa es que tome cuerpo un consenso político lo suficientemente amplio como para poder llevarlas a cabo. Es difícil, pero teniendo en cuenta que, a día de hoy, el Gobierno de Navarra está integrado por partidos de obediencia española (PSN, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezkerra) y de obediencia vasca (Geroa Bai), y teniendo en cuenta también que dicho gobierno logra la mayoría parlamentaria gracias al apoyo de la izquierda soberanista-independentista (EH Bildu), no parece un imposible.

Veremos qué depara el futuro.

5. Conclusiones

A la luz de todo lo analizado, podemos destacar, brevemente, las siguientes conclusiones:

(1) Aun cuando la ikurriña jamás ha contado con rango oficial en la Comunidad Foral de Navarra, su situación legal no ha sido homogénea a lo largo de los últimos cuarenta años. Buena muestra de ello es que se ha pasado de una situación de tolerancia oficial en los 80 y 90, en la que incluso el Tribunal Supremo estableció que su colocación no era contraria a derecho, a una situación de prohibición legal como la actual, en la que no existe margen legal alguno para izar ikurriñas en instituciones navarras, ni ordinaria ni extraordinariamente.

(2) Sin embargo, está fuera de toda duda que, en el marco de la Constitución y el Amejoramiento, Navarra tiene capacidad para regular el uso ordinario y

41. Ver: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-5734-consolidado.pdf>.

extraordinario de banderas, por lo que, *a priori*, nada impediría que se pudiese regular la colocación de ikurriñas en instituciones de la Comunidad Foral.

(3) La doctrina más reciente del Tribunal Supremo ha venido a aclarar que es contraria a derecho la colocación de banderas *no oficiales* en instituciones públicas, por ser una práctica contraria a los principios de legalidad y neutralidad política a los que está sometido el funcionamiento de las administraciones públicas.

(4) La ikurriña, es cierto, no es una bandera oficial de la Comunidad Foral de Navarra, pero sí lo es de una Comunidad Autónoma vecina y, por lo tanto, del Estado, por lo que su colocación no supondría, *per se*, una vulneración del principio de neutralidad política, sino que habría que justificar su colocación en base a Derecho.

(5) Para ello, los jueces y tribunales han dejado sentado de forma meridiana-mente clara que no es suficiente con derogar la prohibición de su colocación, sino que hace falta una habilitación legal expresa, positiva, ya que las instituciones públicas no gozan de las libertades fundamentales que tenemos los ciudadanos (que podemos realizar todo aquello que no está prohibido), sino que, por sometimiento al principio de legalidad, solo pueden hacer aquello que la ley expresamente autoriza u obliga.

(6) Es decir, las instituciones públicas no se pueden amparar, por ejemplo, en el derecho fundamental a la libertad de expresión para, en ausencia de prohibición expresa, como es el caso de la Ley Foral de Símbolos 4/2020, colocar la ikurriña en la balconada consistorial, sea de forma ordinaria o extraordinaria.

(7) Para poder llevar esa actuación a cabo haría falta, pues, una modificación en dicha ley de símbolos que introdujese una habilitación positiva para colocar banderas oficiales distintas a las propias de la Comunidad Foral.

(8) Para ello existirían distintas alternativas legales, pero la más viable (o menos imposible) parece introducir una nueva disposición en el art. 7 de la Ley Foral 4/2020 que, como expresión de la pluralidad de sentimientos identitarios existentes en Navarra, o como expresión de hermanamiento entre territorios con elementos culturales, lingüísticos o identitarios comunes, autorice a colocar, junto a la bandera de Navarra, banderas oficiales de otras Comunidades Autónomas.

(9) Cabe destacar que la Constitución Española prohíbe la federación de Comunidades Autónomas (art. 145 CE), pero no los acuerdos de colaboración, los convenios o el hecho de compartir la utilización de algún símbolo autonómico, siempre que dicha utilización no persiga distorsionar la realidad institucional al servicio de un proyecto político determinado, algo que sería contrario al principio de neutralidad política.

Bibliografía

- Alli Aranguren, P., Juan Cruz. “El desarrollo inicial del Amejoramiento del Fuero de Navarra”. *Iura Vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n.º 12 (2015): 55.
- Alli Aranguren, P., Juan Cruz, y Joaquín Gortari Unanua. *La transición política en Navarra 1979-1982*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 2012.
- Aoiz, Floren. *El jarrón roto. La transición en Navarra: una cuestión de Estado*. Tafalla: Txalaparta, 2005.
- Ciaurriz, Fermin. “El ‘Amejoramiento del Fuero’ y el nacionalismo vasco ayer y hoy”. *Hermes*, n.º 25 (2008): 72-76.
- Del Burgo, Jaime Ignacio. *Por la senda de la Constitución*. Madrid: Ediciones Académicas, 2004.
- Díaz de Rada, Vidal, y Ernesto Pérez Esáin. *Barómetro de opinión pública del Parlamento de Navarra*. Pamplona: UPNA-Parlamento de Navarra, 2019. <https://www.parlamentodenavarra.es/sites/default/files/contenido-estatico-archivos/Documento%20UPNA%20Barometro%202019.pdf>.
- Egaña, Iñaki. *Ikurriña: cien años*. Tafalla: Txalaparta, 1994.
- Esparza Zabalegi, Jose Mari. *Vasconavarros: Guía de su identidad, lengua y territorialidad*. Tafalla: Txalaparta, 2012.
- Gurbindo, Pello. “A propósito de la ikurriña”. *Noticias de Navarra* (8 de abril de 2017): <https://www.noticiasdenavarra.com/2017/04/08/opinion/tribunas/a-proposito-de-la-ikurrina>. [Acceso el 13 de enero de 2020].
- Izu Bellosos, Miguel José. *El Régimen Jurídico de los símbolos de Navarra*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.
- Núñez, Javier. “Ikurriña: prohibición, tolerancia y legalización”. *Noticias de Navarra* (9 de abril de 2020): <https://www.noticiasdenavarra.com/actualidad/politica/2020/04/09/prohibicion-tolerancia-legalizacion/1037257.html>.
- Razquin Lizarraga, Martín María. “La reforma de la Ley Orgánica del Amejoramiento del Fuero”. Ponencia. Parlamento de Navarra, 17 de noviembre de 2006.

Legislación

Constitución Española (1978).

Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas.

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

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local.

Ley Foral 7/1986, de 28 de mayo, reguladora de los símbolos de Navarra (derogada).

Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, de Consultas Populares de ámbito local.

Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra (derogada).

Ley Foral 3/2017, de 6 de abril, por la que se deroga la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra (derogada).

Ley Foral 4/2020, de 27 de febrero, de Símbolos de Navarra.

Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática.

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional 94/1985, de 29 de julio.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 20 de julio de 1990.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1993 (RJ 4345/1993).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 1532/2000, de 2 de octubre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 415/2014, de 29 de septiembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 215/2015, de 29 de octubre.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 337/2017, de 27 de julio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 185/2015, de 14 de julio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 47/2016, de 7 de marzo.

Sentencia de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 306/2016, de 27 de junio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 218/2017, de 16 de octubre (Ayuntamiento de Irurtzun).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 211/2017, de 30 de octubre (Ayuntamiento de Baztan).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 230/2017, de 3 de noviembre (Ayuntamiento de Olazagutia).

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 50/2018, de 27 de febrero (Ayuntamiento de Estella-Lizarra).
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 59/2018, de 9 de marzo (Ayuntamiento de Etxarri Aranaz).
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 75/2018, de 21 de marzo (Ayuntamiento de Bera).
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Pamplona 83/2018, de 17 de abril (Ayuntamiento de Villava-Atarrabia).
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Pamplona 166/2018, de 19 de junio (Ayuntamiento de Ziordia).
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 138/2018, de 27 de junio (Ayuntamiento de Uharte).
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 2 de Pamplona 217/2018, de 18 de octubre (Ayuntamiento de Baztan).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 158/2019, de 12 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1163/2020, de 26 de mayo.

Otros

- Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones*, n.º 72, 12 de septiembre de 2017.
- Parlamento de Navarra. *Diario de Sesiones*, año 2, n.º 21, 26 de noviembre de 1981.
- Parlamento de Navarra. *Boletín Oficial*, n.º 144, 19 de diciembre de 2014.