



IKER
GAZTE
NAZIOARTEKO
IKERKETA EUSKARAZ

III. IKERGAZTE

NAZIOARTEKO IKERKETA EUSKARAZ

2019ko maiatzaren 27, 28 eta 29
Baiona, Euskal Herria

ANTOLATZAILEA:
Udako Euskal Unibertsitatea (UEU)

GIZARTE ZIENTZIAK ETA ZUZENBIDEA

**Ikurrina Nafarroan: amaierari
gabeko debeku baten azterketa**

Eneko Compains Silva

91-96 or.

<https://dx.doi.org/10.26876/ikergazte.iii.02.12>



Ikurrina Nafarroan: Amaierarik gabeko debeku baten azterketa

Compains Silva, Eneko

UPV/EHUko Konstituzio Zuzenbide irakaslea

eneko.compains@ehu.eus

Laburpena:

2017ko apirilaren 6an, Nafarroako Parlamentuan nagusi diren aldetaren aldeko indar politikoek (Geroa Bai, EHBildu, Podemos-Ahal Dugu eta Izquierda-Ezkerrak) 24/2003 Sinboloen Foru Legea indargabetu egin zuten. Modu horretan ikurrina erabili nahi duten Nafarroako udalek ordura arte pairatzen zuten debekuari amaiera eman nahi zioten. Aitzitik, gertakariak ez dira haiek nahi bezala joan. Ikurrinaren lege debekua indargabetua izan bada ere, epaileek, espainiar legediaren interpretazio atzerakoi bat baliatuz indarrean mantendu dute. Artikulu honen bidez arazo guzti hau perspektiba juridiko batetik aztertu nahi izan da.

Hitz-gakoak: Nafarroa, ikurrina, sinboloak, legea, debekua.

Abstract:

On April 6, 2017, the political forces that support the so-called “Change” in Navarre (Geroa Bai, EHBildu, Podemos-Ahal Dugu and Izquierda-Ezkerra) repealed the Law on Symbols 24/2003. It was their way to repeal the prohibition that suffered those Town halls of Navarre which wish to use the Basque national flag. However, events have not happened as they intended. Although the legal prohibition has been eliminated, the judges have kept it in force through a special interpretation of Spanish legislation. This article aims to analyze this problem from a legal perspective.

Key words: Navarre, ikurrina, symbols, law, prohibition.

1. Sarrera

1977ko urtarrilaren 19a da frankismoan zehar ikurrinak pairatutako lege debekuari amaiera eman zion eguna; horregatik hartu ohi da, hain zuzen, gure bandera nazionalaren legeztapenaren egun gisa. Berez, gertakizun historiko horrek ikurrinaren erabilera eremu guztietan normalizatzea ahalbidetu behar izango zukeen, baina tamalez gauzak ez dira horrela gertatu; ez, behintzat, Nafarroan. Trantsizioan, Hego Euskal Herriaren zatiketa gauzatzea estatu-auzi izan zen, eta, ondorioz, 1982an onartu zen Foru Eraentzan (Nafarroako Autonomi Estatutua), erabaki horren itzulpen sinboliko gisa, ikurrina ez zen herrialdeko bandera ofizial gisa onartu. Horrek ondoren etorriko ziren arazo legal guztiei bidea ireki zien, nagusiki, bandera honi herrialdean eman nahi izan zaion erabilera instituzionalari dagokionez.

Egia esateko, azken hamarkadotan egoera ezberdinak eman dira. Trantsiziotik 2003ra arte, esaterako, dozenaka herritan adostutako udal akordioei esker, nahiko normala izan zen ikurrina udaletxe ezberdinetako balkoietan ikustea arazo legal handirik gabe (Leitza, Atarrabia, Baztan, Lesaka, Etxarri-Aranatz, Oteitza... asko aipa genitzake).

Baina gauzak 2003an aldatu ziren, UPN eta PSN-k sustatutako 24/2003 Sinboloen Foru Legearekin. Orduan bai, bere erabilera debekatu egin zen herrialdeko instituzio publikoetan eta salaketak han eta hemen jarri ziren ikurrina jartzen jarraitu zuten udalen aurka (inhabilitazio eta isun gogorren mehatxuen artean).

2017ko apirilaren 6an, egoera bidegabe hori zuzendu asmoz, egun Nafar Parlamentuan nagusi den aldaketaren gehiengo politikoak 2003ko Sinboloen Foru Legea indargabetu zuen, modu horretan ikurrinaren debekuari amaiera emango zitzaiolakoan. Baina gauzak ez dira aldatu. Epaileek, hainbat legeren irakurketa interesatua baliatuz, debeku hori indarrean mantendu eta are gehiago zabaldu dute, gaurdaino. Nola da posible?

2. Helburuak

Ikerketa honek hiru helburu nagusi bete nahi ditu:

- 1) Nafarroako sinboloen araugintzaren analisi diakroniko bat egitea, ikurrinak azken lau hamarkadotan bizi izan dituen egoera legal ezberdinak ezagutzeko.
- 2) Egungo egoeraren analisi kritikoa egitea, indarrean dagoen araudia eta Nafarroako epaitegiek eman dituzten azken epaien azterketaren bidez.
- 3) Aurrera begira lege irtenbide bat planteatzea, ikurrina, behingoz, normaltasunez erabili ahal izan dadin hala nahi duten Nafarroako Foru Erkidegoko instituzioetan.

3. Ikerketaren muina eta ondorioak

Nafarroan, ikurrinaren lege egoerari dagokionez, hiru epe nagusi ezberdindu ditzakegu azken 40 urteotan: 1978-2003, 2003-2017 eta 2017-gaur egun. Banan-banan aztertuko ditugu:

3.1. 1978-2003: ikurrinarekiko “tolerantzia” ofiziala

Esan den bezala, ikurrinaren debeku frankista 1977ko urtarrilean altxa bazen ere, Hego Euskal Herriaren zatiketa estatu-auzi izan zen trantsizioan, eta, ondorioz, 1982ko Foru Eraentza onartu zenean euskaldunon ikur nazionalari ez zitzaion lege aitortzarik eman Nafarroan. Halere, debekurik ere ez zenez zehaztu, hori bera baliatu zuten herrialdeko dozenaka udalek ikurrina, Nafarroako ikurrarekin batera, normaltasunez erabiltzeko.

Gainera, 1986ko Sinboloen Foru Legea¹ onartu zenean ere, ez zen bertan debekurik ezarri. Nafarroako ikurra aitortu zen Foru Erkidegoko ikur ofizial gisa eta berau eraikin publikoen “kanpoaldean” eta “lehentasunezko toki batean barrualdean” erakutsiko zela finkatu zen (7. art.), besteak beste, Espainiako ikurrarekin batera (8. art.). Baina behin hori beteta, ikurrina alboan jar zitekeen inolako lege oztoporik gabe. Halaxe berretsi zuten tribunalek orduan emandako zenbait epaien bidez.

Besteak beste, aipagarria da Auzitegi Gorenak berak 1993ko ekainaren 15ean emandako epaia², non ikurrina Nafarroako, Espainiako eta zegokion udaleko banderekin batera udaletxeko balkoian egotea guztiz legezkoa zela ezarri egin baitzuen. Sententziak Oteitzako jaietan ikurrinaren erabileraren inguruan sortutako polemika juridikoari erantzuna ematen zion eta aurretik Nafarroako Auzitegi Nagusiak emandako epaia³ berretsi egin zuen. Hitzez hitz zera esan zuen Auzitegi Gorenak:

“Apelatutako sententziak modu perfektuan ezberdintzen ditu aipaturiko [udal] akordioan manifestazioak, egonezinak, gurariak edo aurrekariak batetik; eta herriko jaietan lau banderak mantentzeko akordioa bestetik; azken erabaki hau ez da ordenamendu juridikoaren kontrakoa, 7/1986 Sinboloen Foru Legea errespetatu egiten baitu”.

¹ 7/1986 Foru Legea, maiatzaren 28koa, Nafarroako ikurrak arautzen dituenak. Ikus: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=2132>

² Auzitegi Goreneko Administrazioarekiko Auzien Salako 1993ko ekainaren 15eko sententzia, (RJ\1993\4345).

³ Nafarroako Justizia Auzitegi Goreneko sententzia, 1990eko uztailaren 20koa.

Beraz, lehen epe honetan, ikurrinak lege-aitortzarik ez bazuen ere, tribunalek bere erabilera instituzionala toleratu egin zuten, baldin eta erabilera horretan indarrean zegoen araudia (espainola eta nafarra) hautsi egiten ez bazen. Besterik zen Espainiako ikurra kendu edota udaletxeko balkoian ikurrina soilik jartzen zen kasuetan, ze kasu horietan bai, Espainiako banderaren erabilera arautzen duen legea⁴ eta Nafarroako Sinboloen Foru legea hautsi egiten ziren⁵.

3.2. 2003-2017: Ikurrinaren lege-debekua eta jazarpen judiziala

Gauzak 2003ko apirilaren 4an hasi ziren aldatzen. Egun hartan, indarrean zegoen legediak ikurrinaren erabilera ahalbidetzen zuenaz jakitun, UPN-k, CDN-k eta PSN-k sinboloen lege berri bati bide eman zioten (24/2003 Sinboloen Foru Legea⁶), tolerantziaren aroari amaiera emanez eta, hitzez-hitzez horrela aipatzen ez bazen ere, ikurrinaren erabilera debekatu. Bere 6.2 artikulua guztiz argigarria zen:

“Nafarroako banderaren erabilera publikoak eraikin eta administrazio-egoitzen bereizgarri gisa, berarekin batera beste edozein bandera erabiltzea baztertu egiten du, Espainiakoa, Europakoa eta, legeak hala dioenean, toki-entitateetako salbu; eta 8.3 artikuluan aurre-ikusten den kasuan izan ezik”.

Debekua, ikus daitekeenez, argia zen, baina salbuespen bat aurreikusi zen 8.3 artikuluan. Eta zer zioen artikulua honek?

“Modu ez ohiko batean, aipatu banderen alboan beste herrialde, autonomi erkidego edota toki-entitateetako bandera jartzen ahalko da (inoiz ez bera bakarrik), berau herrialde, autonomi erkidego edota toki-entitate horietako autoritateenganako adeitasunezko ekintza denean, baldin eta dagokion autoritateak gonbidatuak izan badira eta betiere bisita ofizialak irauten duen epean, edo toki-entitateen aldizkako anaitasun-ospakizunetan eta ospakizunak irauten duen artean”.

Alegia; ikurrinaren erabilera debekatu egiten zen salbu eta gonbidatutako autoritate batzuei egindako adeitasunezko ekintzen kasuan edota anaitasun-ospakizunetan izan ezik. Hain zuzen ere zirrikitu hori baliatu zuten urte luzetan hainbat eta hainbat udalek, jaien testuinguruan behintzat, ikurrina udaletxeko balkoian jarri ahal izateko.

Egoera honen aurrean, esan behar da, bateko eta besteko epaiak egon ziren. Batzuetan, tribunalek, udalek Euskal Autonomi Erkidegoko autoritateei egindako gonbidapenak zuzenbidearen arabera zirela ebatzi zuten, ondorioz, ikurrinaren erabilera baimendu egiten zelarik⁷. Bestetan, berriz, gonbidapen horiek lege-iruzurra baliatuz eginak zirela ondorioztatu zuten, ikurrinaren erabilera zuzenbidearen aurkako joz⁸.

Hori bai, epai horietan argiki nabarmentzen zen ondorio bat: Nafarroako Foru Erkidegoak ikurrinaren edota beste ezein banderaren ohiko zein ohiz kanpoko erabilera arautu dezake. Erabilera hori Nafarroako eta Espainiako banderekin batera egiten den bitartean ez da Espainiako banderaren erabilera arautzen duen 39/1981 Legea ez eta Konstituzioaren 4. artikulua⁹ (banderak arautzen dituen) hausten ari. Horren

⁴ 39/1981 Legea, urriaren 28koa, zeinaren bidez Espainiako banderaren eta beste bandera eta ikurren erabilera arautzen den. Ikus: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l39-1981.html

⁵ Sentencia de la Sala Contencioso-administrativa del TSJN nº 1532/2000 de 2 de octubre.

⁶ 24/2003 Foru Legea, apirilaren 4koa, Nafarroako ikurrena. Ikus: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=3111>

⁷ Iruñeko Administrazioarekiko auzien 2. epaitegiko 185/2015 sententzia.

⁸ Nafarroako Justizia Auzitegi Goreneko 306/2016 sententzia, ekainaren 27koa.

⁹ “4. artikulua: 1. Espainiako bandera hiru lerro horizontalez osaturik izango da, hots, gorri, hori eta gorria, horia, bi gorri hainekoa izanik. 2. Estatutuek Erkidego Autonomoen bandera eta entseina ber onar ditzakete. Hauek Espainiako banderaren ondoan jarriko dira etxe publikoetan eta ekintza ofizialetan”.

erakusgarriarik argiena da aipatu diren epaien artean bakarrean ere ez dela ikurrinaren erabilera indargabetzen Konstituzioaren 4. artikulua edota 39/1981 Legea urratu delako.

Beraz, 2017ra arte behintzat, tribunalek urratzen zen lege bakarra Sinboloen Foru Legea zela ulertu zuten (kasu batzuetan legea betetzen ez zelako, eta besteetan, lege iruzurra ematen zela erabaki zutelako).

3.3. 2017tik aurrera: jazarpenaren mantentzea epaileen lege interpretazio bihurrituaren bidez

2017ko apirilaren 4ean, egun Nafarroako Parlamentuan nagusi den gehiengo politikoak (Geroa Bai, EHBildu, Podemos-Ahal dugu eta Izquierda-Ezkerrak osatzen dutena) 2003ko Sinboloen Foru Legea indargabetu zuen 3/2017 Foru Legearen onarpenaren bidez¹⁰. Artikulu bakarreko legea da, non 2003ko legea indargabetu egiten den, eta bere hitzaurrea guztiz argigarria da legearen zergatiak eta helburuak ezagutzeko:

“1981ean lehen aldiz Nafarroako armariaren eta banderaren erabilera arautu zenetik esperientzia metatuak erakusten du ofizialak ez diren sinboloen debeku eta bazterketak ez duela deus konpontzen (...). Nafarroan herritarren helburu zilegiak jasoko dituen Sinboloen Foru Lege barneratzaile baten gaineko adostasun politiko eta instituzionala lortzen den bitartean, guztiz beharrezkoa da indarrean dagoen Sinboloen Foru Legea indargabetzea, tolerantzia eta integrazioan oinarritutako politika demokratiko bati bide emanez”.

Hau da; ikusita tribunalek jarritako lege arazo bakarra 2003ko Sinboloen Foru Legean zegoela (ordura arteko sententziek hori baitzioten), Parlamentuak lege hau indargabetzea erabaki zuen, modu horretan, hala nahi zuten udalek ikurrina erabili ahal izatea posible izango zelakoan.

Aitzitik, gauzak oso modu desberdinean gertatu dira. 2017ko legearen onarpenaz geroztik, Estatuko abokatuak dozenaka salaketa jarri ditu Nafarroako eta Espainiako banderekin batera ikurrina jarri duten udalen aurka. Bere esanetan, erabaki hori sinboloen erabilera arautzen duten Konstituzioaren 4. artikulua eta 39/1981 legearen aurkakoa da, Konstituzioak eta aipatu legeak marko itxi bat ezartzen baitute, zeinaren arabera eraikin publiko batean soilik Espainiako bandera, dagokion autonomi erkidegokoa eta dagokion udalekoa ipini baitaitezke. Dioenez, 2003ko Sinboloen Legearen indargabetzeak ere ez du ikurrinaren erabilera baimentzen ahal, hori egiteak aipatu markoa gainditzea suposatzen baitu. Eta gainera, beti ere bere iritziz, ikurrina jartzeak administrazio publikoen neutralitatea eta objektibotasuna hautsi egiten ditu, ideologia jakin baten zerbitzura (abertzaletasuna, ulertzen da) baliabide publikoak erabiltzea dakarrelako.

Aipatu argudioak aise errefusa daitezke. Sinpleki esateko; egia balitz Konstituzioak eta 39/1981 Legeak banderentzako marko itxi bat ezartzen dutela (non soilik posible den Espainiako, autonomi erkidegoko eta udalerriko banderak ipintzea), nola litzateke posible 2003ko Sinboloen Foru Legeak, adibidez, beste bandera batzuen erabilera onartzea? Edo argudioa absurdora eramanez, nola litzateke posible eraikin publikoetan Europar Batasuneko bandera jartzea Konstituzioak eta 39/1981 Legeak horren inguruan ezer ez diotenean? Faltsua da hor ikurrentzako marko itxi bat planteatzen denik. Gainera, historiari erreparatzea besterik ez dago. Bi arau horiek indarrean egon direnean, Foru Araudiak ikur ofizial gisa onartzen ez bazuen ere, posible izan da ikurrina udaletxeko balkoian jartzea eta horixe bera berretsi izan dute tribunalek (oroitu Auzitegi Goreneko 1993ko sententzia). Institutio publikoen ustezko neutraltasun eta objektibotasun galerari dagokionez, oroitu besterik ez dago ohikoa dela akordio instituzionalen bidez instituzio publikoetan bandera eta aldarrikapen ezberdinak jartzea (bandera morea martxoaren 8an, ortzadar bandera ekainaren 29an...) inolako lege arazorik sortu gabe.

¹⁰ 3/2017 Foru Legea, apirilaren 6koa, zeinaren bidez 24/2003 legea indargabetzen den, Nafarroako ikurrena. Ikus: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=38663>

Tamalez, tribunalek Estatuko abokatuari arrazoia eman diotela esan behar da; ez guztian, baina bai ikurrinaren erabilera instituzionala debekatzerako orduan¹¹.

Diotenez, ez da egia Konstituzioak eta 39/1981 Legeak banderentzako marko itxi bat ezartzen dutenik eta beraz, posible da bestelako ikurren ohiko eta ohiz kanpoko erabilera arautzea. Hori esanik, epaileen aburuz, 3/2017 Foru Legearen bidez 2003ko Sinboloen Foru Legea indargabetu da, baina ez da “Nafarroa ez den beste erkidego autonomo baten ez eta ikurrinaren erabilera” arautu edo babestu, baizik eta etorkizuneko lege berri bati erreferentzia egin zaio. Gauzak horrela, nahiz eta 3/2017 Legearen hitzaurrea argigarria izan tolerantzia eta integrazio politika berri bati bidea ireki nahi diola esaterako orduan, epaileen iritziz, horrek ez du ordezkatzeko ahal auziaren erregulazio arautu bat. Horregatik, Nafarroako araudi berria onartzen den bitartean, ez dago Estatuko legeak baimentzen dituen hiru banderez aparte bestelako ikurrak jartzetik.

Momentuz, beraz, Foru Eraentza alde batera utzita, Estatuko legea geratzen da Nafarroan aplikagarri den sinboloen arau bakar bezala. Ondorioz, lege berri bat onartu bitarte soilik Espainiako bandera, Nafarroakoa eta udalerrikoa jar daitezke.

4. Ondorioak

Gure ustez, hainbat gauza argi esan daitezke epaileek esandakoaren aurrean:

- 1) Epaileek ahaztu egiten dute eskubideak interpretatzerako orduan beti eskubideen alde egin behar dela eta justuki kontrakoa egin dute: interpretazio murriztaile baten bidez eskubideak murriztu. Ez dute onartu nahi sinboloen eremuan Nafarroako herriaren eta Parlamentuaren nahia aldatu direnik.
- 2) Egia da Nafarroan ez dela, gaurdaino, sinboloen erabilera arautuko duen lege berririk onartu, baina indarrean dagoen araudia oinarri hartuta, aterabide juridiko demokratiko bat eman behar zitzaien auziari, eskubideak errespetatuko dituen. Zentzu horretan, egia da 3/2017 Legearen hitzaurreak (sinboloen eremuan politika anitzago bat bilatzen duenak) ez daukala balio normatiborik, baina bai balio interpretatzailea. Haren argitara interpretatu behar zen ez soilik Nafarroako araua, baita Estatuko ere, ikurrinaren erabilera ahalbidetuz, horixe baita Nafarroako herriaren eta Parlamentuaren gaurko nahia (interpretazio sistematiko eta soziologikoaz ari gara).
- 3) Bestela, paradoxa bat suertatzen da: ikurrinaren erabilera instituzionala debekatzen zuen araua indarrean zegoenean (2003ko Sinboloen Foru Legea) ohiz kanpoko egoeratan ikurrina jartzeko aukerarik bazegoen. Egun, lege hori indargabetu delarik, epaileek eskubideen aurka egindako interpretazioaren eraginez debekua murriztu baino handiago egin da. Horrela, gaur gaurkoz ez dago ikurrina inolako egoeratan jartzetik, izan hain ohikoa zein ohiz kanpoko.
- 4) Azkenean, kontraesan handi baten aurrean aurkitzen gara. Epaileek esan dute Konstituzioak eta Estatuko sinboloen legeak ez dutela ikurren gaineko marko itxi bat ezartzen, baina tamalez, beraiei interpretazio berriarekin horixe bera ahalbidetu dute.

5. Etorkizunerako planteatzen den norabidea

Norabidea argia da. Nafarroak subiranotasunik ez duen artean bi bide agertzen dira auzi hau konpontzeko. Baga: Sinboloen Foru Lege berri bat onartzea herrialdean, ikurrinaren erabilera arautuko duena. Biga: debeku judizial bidegabeki desobedientzia egitea. Herritarren borondatea errespetatzeko bidean, biak ala biak beharrezko izango direlakoan gaude.

¹¹ Iruñeko Administrazioarekiko auzien 3. Epaitetik 59/2018 sententzia, martxoaren 9koa; Iruñeko Administrazioarekiko auzien 3. Epaitetik 75/2018 sententzia, martxoaren 21koa.

6. Araudia eta jurisprudentzia

6.1. Araudia

- Espainiar Konstituzioa (1978).
- Nafarroako Foru Eraentza berrezarri eta hobetzeko Lege Organikoa (1982).
- 39/1981 Legea, urriaren 28koa, zeinaren bidez Espainiako banderaren eta beste bandera eta ikurren erabilera arautzen den.
- 7/1986 Foru Legea, maiatzaren 28koa, Nafarroako ikurrak arautzen dituen (indargabetua).
- 24/2003 Foru Legea, apirilaren 4koa, Nafarroako ikurrena (indargabetua).
- 3/2017 Foru Legea, apirilaren 6koa, zeinaren bidez 24/2003 Foru Legea indargabetzen den, Nafarroako ikurrena.

6.2. Jurisprudentzia

- Nafarroako Justizia Auzitegi Nagusiko 1990eko uztailaren 20ko sententzia.
- Auzitegi Goreneko Administrazioarekiko-auzien Aretoko 1993ko ekainaren 15eko sententzia (RJ\1993\4345).
- Nafarroako Justizia Auzitegi Nagusiko Administrazioarekiko-auzien Aretoko 2000ko urriaren 2ko 1532/2000 sententzia.
- Iruñeko Administrazioarekiko-auzien 2. Epaitegiko 185/2015 sententzia irmoa.
- Nafarroako Justizia Auzitegi Nagusiko 306/2016 sententzia, ekainaren 27koa.
- Iruñeko Administrazioarekiko-auzien 3. Epaitegiko 59/2018 sententzia, martxoaren 9koa.
- Iruñeko Administrazioarekiko-auzien 3. Epaitegiko 75/2018 sententzia, martxoaren 21koa.

7. Eskerrak eta oharrak

Lan hau Euskal Unibertsitate Sistemako *Oinarrizko eskubideak eta Europar Batasuna* ikerketa talde kontsolidatuaren babesean egin da.