

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 94/1985 de 29 Jul. 1985, 22/1982

Nº de Sentencia: 94/1985

Nº de Recurso: 22/1982

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Garcia-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 22/1982, promovido por la Diputación Foral de Navarra, representada por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremochea Aramburu, bajo la dirección del Letrado don José Lecumberri Jiménez, en relación con la utilización por parte del Gobierno vasco del escudo adoptado por Acuerdo del Consejo General del País Vasco de 2 de noviembre de 1978. Ha comparecido el Gobierno vasco, representado por el Letrado don José Joaquín Portuondo Herrerías, y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito presentado el 25 de enero de 1982, don José Manuel Dorremochea Aramburu, en nombre de la Diputación Foral de Navarra, promueve conflicto constitucional de competencia frente a la Comunidad Autónoma del País Vasco en solicitud de que se declare la competencia exclusiva de dicha Diputación Foral para disponer sobre el uso de su escudo de armas y, en consecuencia, se anule «el acto» del Gobierno vasco y, subsidiariamente, el Acuerdo de 2 de noviembre de 1978, del Consejo General del País Vasco, y se disponga se excluya, elimine o quite del escudo de la Comunidad Autónoma del País Vasco el escudo de armas de Navarra.
2. Por providencia de 4 de febrero de 1982, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal Constitucional acuerda tener por formulado el correspondiente conflicto positivo de competencia y comunicar al Presidente del Gobierno del País Vasco la formalización del mismo, señalando un plazo de veinte días para su personación en él y evacuación de las alegaciones que estimare pertinentes.

3. La Diputación Foral de Navarra fundamenta su pretensión en los siguientes hechos:

A) De los antecedentes históricos referentes al viejo Reino de Navarra resulta que el escudo de armas de este territorio tiene como elementos esenciales, según tradición constante, «cadenas de oro sobre fondo de gules con una esmeralda en el centro de unión de los ocho brazos de eslabones», como así lo ponen de manifiesto abundantes testimonios documentales y arquitectónicos.

Por lo demás, ya el Gobierno provisional establecido en 1868 incorporó al emblema nacional «las cadenas» del escudo de Navarra, manteniéndose tanto en el Decreto de 2 de febrero de 1938 como en el Reglamento aprobado por Decreto de 21 de enero de 1977, que al describir el escudo de España señala que «el segundo de los gules con una cadena de oro puesta en orla, en cruz y aspa, con un punto de sinople en abismo que es de Navarra». Y al aprobarse por Real Decreto de 18 de diciembre de 1981 el diseño o modelo oficial del escudo de España, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de 5 de octubre del mismo año, aparece incorporado en el «cuarto de gules o rojo» la «cadena de oro puesta en cruz, aspa y orla, cargada en el centro de una esmeralda de su color», que significa la incorporación al escudo de España del escudo de Navarra.

B) Por acuerdo de 22 de enero de 1910, la Diputación Foral de Navarra aprobó el modelo de escudo de armas de este territorio, regulando por acuerdo de 27 de julio de 1927 el «uso» del mismo. Proclamada la República, por acuerdo de 8 de junio de 1931 se modificó el modelo de dicho escudo sustituyendo la corona real por la mural. Acuerdo que sería posteriormente derogado por otro de 18 de marzo de 1937, que restableció el modelo aprobado en 1910. Posteriormente, por acuerdo de 14 de diciembre de 1937, se modifica dicho escudo a consecuencia de la concesión a Navarra, por Decreto de 8 de noviembre de 1937, de la Cruz Laureada de San Fernando. Por acuerdo de 12 de noviembre de 1981, en ejecución de la «Norma sobre Bandera y Escudo de Navarra», aprobada por el Parlamento Foral, la Diputación aprobó el modelo oficial del escudo de Navarra, del que se ha eliminado la Cruz Laureada de San Fernando, que se había incorporado en virtud del mencionado Acuerdo de 14 de diciembre de 1937.

C) A pesar de lo previsto en la disposición transitoria 4.^a de la Constitución y el art. 2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Navarra mantiene su personalidad como territorio foral y no pertenece a la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que no ha decidido aún su incorporación a la misma, por lo que, en consecuencia, no pertenece en la actualidad a ella.

Es un hecho cierto, sin embargo, que la referida Comunidad Autónoma, y en concreto el Gobierno vasco, viene utilizando como escudo de aquélla el denominado «Laurak-Bat» -cuatro en uno-, integrado por los escudos de las provincias de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra. La adopción de tal escudo se aprobó por acuerdo del Consejo General del País Vasco, en sesión celebrada el 2 de noviembre de 1978. La Diputación Foral de Navarra estima de absoluta necesidad defender su propia competencia en orden al mantenimiento, uso y determinación de lo que constituye su escudo de armas como elemento específicamente representativo de su propia personalidad histórica.

4. Los fundamentos jurídicos en que la Diputación Foral de Navarra apoya la formulación del presente conflicto de competencia son los siguientes:

A) La legitimación de la Diputación Foral de Navarra para promover un conflicto de competencia frente a una Comunidad Autónoma, y en concreto frente a la del País Vasco, tiene su base jurídica en la disposición transitoria 5.^a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

B) El acto impugnado a través del presente conflicto de competencia no es el acuerdo del Consejo General Vasco de 2 de noviembre de 1978, anterior a la Constitución, sino «el acto» de venir haciendo uso el Gobierno vasco, como órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma, del emblema que incluye el escudo de armas de Navarra.

C) Al actuar de esta forma el Gobierno vasco viola y desconoce lo preceptuado en la disposición adicional primera y en la disposición transitoria cuarta de la Constitución. El escudo de armas de Navarra, integrado por «las cadenas» que durante siete siglos ha venido ostentando como emblema representativo de su propia personalidad, y que se incorpora en 1868 al escudo de España, como representación de la incorporación de Navarra a España, constituye un «derecho histórico» de dicho territorio que debe ser respetado y, caso de ser desconocido por otro ente autonómico, amparado y restablecido, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución. Al mantener el Gobierno vasco dentro de su escudo el escudo de Navarra, sin autorización ni asentimiento de la Diputación Foral de Navarra, desconoce y viola el «derecho histórico» de este territorio foral a utilizar con exclusión su escudo e invade la competencia que corresponde al mismo y, en concreto, a su órgano representativo, la Diputación Foral.

Por otra parte, al asumir una competencia que no le corresponde, cual la de decidir sobre si el escudo de Navarra debe formar parte del escudo del País Vasco, el Gobierno vasco infringe la disposición transitoria cuarta de la Constitución, en la medida en que está proclamando, al menos simbólicamente, una incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco que hasta el momento no se ha producido.

D) Desde otro punto de vista, «el acto» por el cual la Comunidad Autónoma del País Vasco hace uso del «Laurak-Bat» y, por tanto, del escudo de armas de Navarra, infringe, viola o desconoce tanto el art. 4.2 de la Constitución como el art. 5 del propio Estatuto de Autonomía del País Vasco. Si Navarra, según el art. 2 del Estatuto, es uno de los territorios históricos que tiene derecho a formar parte de la Comunidad, pero que indudablemente hasta hoy no forma parte de ella, ha de tener derecho a que se le reconozca su enseña o emblema propio, su escudo de armas, y no se le respeta tal derecho cuando se incorpora al emblema del País Vasco en contra de su voluntad, o, al menos, sin su consentimiento.

5. Por su parte, el Gobierno vasco, en su escrito de alegaciones, presentado el 5 de marzo de 1982, se opone a la demanda formulada por la Diputación Foral de Navarra y solicita de este Tribunal que, desestimándola en todas sus partes, declare que el escudo o emblema utilizado por la Comunidad Autónoma Vasca en nada vulnera ni atenta a las competencias de la citada Diputación Foral.

6. La representación del Gobierno vasco aduce, antes de entrar en la cuestión de fondo suscitada en el conflicto, dos motivos de inadmisibilidad del mismo:

A) En cuanto al primero, estima que la Diputación Foral de Navarra no está legitimada para promover el presente conflicto de competencia y para ello se basa en los siguientes argumentos: a) Partiendo de la Ley de 16 de agosto de 1841, de la disposición adicional primera, párrafo segundo, de la Constitución, y de la disposición transitoria quinta de la LOTC, afirma que la posición jurídica de Navarra en el conjunto del Estado es el resultado de una peculiaridad administrativa pero no política. Navarra sólo tendrá personalidad política propia, de acuerdo con la Constitución, cuando previamente haya procedido a la actualización general de su régimen foral; mientras tanto tiene tan sólo un régimen jurídico-administrativo particular que se traduce en una descentralización administrativa con una autonomía fiscal limitada. Por lo tanto, la situación jurídica de Navarra en el momento de plantear el conflicto no es equiparable,

en términos jurídicos, a la de una Comunidad Autónoma.

b) Si Navarra en dicho momento sólo es una provincia, aún con régimen jurídicoadministrativo, fiscal y financiero particular, no está legitimada para plantear un conflicto de competencia frente a una Comunidad Autónoma, al no haber reconocido la LOTC legitimación para dichos recursos ni a los Entes municipales o provinciales ni a los Entes preautonómicos.

La legitimación procesal a que remite la disposición transitoria quinta de la LOTC equipara a Navarra a las Comunidades Autónomas, pero sólo cuando la situación sea equiparable, es decir, cuando se haya producido la «actualización general» del régimen foral de aquél territorio a que hace referencia la disposición adicional primera de la Constitución.

c) La referida disposición transitoria quinta de la LOTC, que no figuraba en el proyecto remitido al Congreso por el Gobierno, tiene su origen en una enmienda de adición proponiendo una disposición adicional tercera en la que se establecía que «a todos los efectos previstos en la LOTC, los territorios históricos de foralidad vigente serán equiparados a las Comunidades Autónomas». Dicha enmienda fue aceptada por el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, con el voto particular del grupo socialista defendido en el Pleno de la Cámara. Tras la presentación de una enmienda transaccional, cuyo contenido se incorporó al texto definitivo con la inclusión de la referencia al art. 32 de la LOTC, introducida en el Senado, dicha disposición pasó de ser disposición adicional a disposición transitoria, y cuando los grupos socialistas votaron finalmente de modo favorable dicha disposición transitoria luego de haber mostrado su oposición a la primera enmienda es porque ya no se prestaba a la interpretación rechazada (otorgar a Navarra legitimación ante el Tribunal Constitucional sin proceder previamente a la actualización general de su Fuero).

d) En cualquier caso, la situación procesal de Navarra ante el Tribunal Constitucional debe ser analizada desde la Constitución y en relación a la posición jurídica de las Comunidades Autónomas. El Fuero, los derechos históricos, constituyen título legítimo, dado su amparo constitucional, para asumir determinadas competencias o para mantener determinadas peculiaridades de régimen jurídico en relación a las demás Comunidades Autónomas, pero el Fuero no puede implicar por sí sólo (siquiera porque siendo un derecho histórico sólo adquiere virtualidad jurídica cuando se lleve a cabo la actualización general de dicho régimen foral), un título de legitimación procesal sin amparo constitucional o contra el sentido de la Constitución. Y en este sentido una interpretación congruente de la disposición transitoria quinta de la LOTC con la Constitución y con el resto de la mencionada Ley, lleva a entender que la posición jurídica de Navarra, cuando menos a efectos de la legitimación procesal constitucional, sólo podrá ser igual a la de cualquier Comunidad Autónoma cuando haya procedido a actualizar con carácter general su régimen foral, situación que, en ninguna manera, se ha producido en el momento de plantear el presente conflicto.

Sólo cuando Navarra haya actualizado su régimen foral puede y debe reconocerse legitimación a su Diputación y Parlamento para recurrir ante el Tribunal Constitucional. Lo contrario supondría otorgar una «prima» procesal a Navarra frente al régimen general de los entes preautonómicos, que no puede colegirse ni de la disposición transitoria quinta de la LOTC ni del art. 162.2 de la Constitución, así como una ruptura del principio constitucional de igualdad, pues en ningún caso cabe plantear dicha «prima» procesal como un «derecho histórico».

B) Para la representación del Gobierno vasco la demanda de la Diputación Foral de Navarra incurre también en otro motivo de inadmisibilidad: haber solicitado que el Tribunal declare la competencia de un órgano concreto (la Diputación Foral), cuando, de acuerdo con el art. 60 y siguientes de la LOTC y, en especial, del 66, la declaración de titularidad sólo puede solicitarse

y decidirse a favor de uno de los entes institucionales en conflicto. La titularidad de la competencia es siempre de la Comunidad Autónoma, aun cuando la legitimación procesal corresponda a órganos concretos o a personas físicas o jurídicas.

Además -añade-, para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, la Diputación Foral necesitaba la aprobación del Parlamento Foral, de acuerdo con lo establecido en el art. 3.2.1 del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, aprobación cuyo cumplimiento no consta en los documentos aportados en este litigio y que no puede considerarse derogada por la LOTC.

Complementariamente a lo anterior -concluye-, resulta que el Parlamento Foral aprobó la Norma sobre Bandera y Escudo de Navarra (publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento Foral de Navarra» de 3 de noviembre de 1981), lo que implica que la competencia que pudo corresponder en un período anterior a la Diputación Foral corresponde hoy al Parlamento, de donde derivaría que si se aceptara el petitum en sus propios términos, la Sentencia del Tribunal Constitucional alteraría el principio de congelación de rango o, al menos, modificaría el reparto de competencias, e igualmente se atentaría al principio de seguridad jurídica al poder modificar la Diputación Foral lo que establece el Parlamento Foral, que debe reputarse, por lo anterior, el órgano competente.

Como conclusión de cuanto acaba de exponerse, la representación del Gobierno vasco sostiene que, aun aceptando que la Diputación estuviera legitimada, incumplió un trámite de preceptivo cumplimiento: la aprobación por el Parlamento Foral de una decisión de accionar en el presente recurso. En segundo lugar, si la competencia puede corresponder a Navarra, ésta debe ejercitarla a través de su Parlamento Foral y, por ello mismo, el Tribunal no puede declarar la titularidad de la competencia en favor de órgano incompetente. En consecuencia, el Tribunal Constitucional debe proceder o a desestimar la demanda, entendiendo que no cabe pronunciamiento de la titularidad a favor de la Diputación Foral o, si entendiera que es vicio subsanable, a notificar al recurrente los motivos de inadmisión con objeto de que los subsane.

7. Junto a las alegaciones anteriores, la representación del Gobierno vasco aduce otras relacionadas con la cuestión de fondo.

A) En primer término -señala-, el conflicto planteado por la Diputación Foral de Navarra no es un conflicto positivo de competencia entre dos Comunidades Autónomas. Para que éste exista, dado el principio de territorialidad, es preciso que una de ellas invada el campo competencial de la otra, impidiendo o alterando el ejercicio de su competencia, o produzca efectos ante administrados ajenos al ámbito de potestades de la Comunidad «invasora», efectos que, en todo caso, deben producirse precisamente en el ámbito de la Comunidad afectada. La protección constitucional de los «respectivos intereses» (art. 137 de la C.E.) no remite a cualquier tipo de interés sino al interés jurídicamente tutelado a través de la atribución de una determinada competencia. Por otra parte, es preciso que quien alega invasión de competencia o efectos extraterritoriales demuestre que se ha producido dicha invasión o dichos efectos documentando jurídicamente el recurso, lo que no sucede en el presente caso.

Por todo ello, el Gobierno vasco entiende que no existe conflicto de competencia, dado que ni ha existido invasión de la competencia de Navarra para definir sus propios símbolos, ni se ha impedido que pueda ejercitar las potestades que corresponden a su ámbito competencial propio. Desde el punto de vista competencial la utilización de las cadenas que figuran en el escudo de Navarra por el llamado «Laurak-Bat» en nada obsta ni impide la decisión de Navarra de adoptar su propio escudo.

B) En segundo lugar, no se trata de un conflicto jurídico sino de naturaleza esencialmente política que se vincula, antes que al ejercicio de una competencia, al lógico y razonable debate entre las fuerzas políticas. La inclusión en el «Laurak-Bat» de las cadenas que figuran en el escudo de Navarra no implica la más mínima consecuencia jurídica con respecto a la decisión que pueda adoptar Navarra en relación a su vinculación a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La disposición transitoria cuarta de la Constitución, cuya infracción alega la Diputación Foral de Navarra, plantea una cuestión totalmente ajena, desde el punto de vista estrictamente jurídico, al presente conflicto. El propio representante de la Diputación Foral reconoce que la inclusión de las cadenas, a efectos de la disposición transitoria cuarta, implica, a lo más, un símbolo, pero los símbolos no invaden ni alteran la distribución de competencias.

En este sentido la representación del Gobierno vasco afirma que la naturaleza esencialmente política de la cuestión se percibe en el continuo debate público y se pone de manifiesto en el hecho de que la decisión de requerirle por incompetencia se produjo por mayoría de los miembros de la Diputación Foral y no por unanimidad, y solicita, a efectos de la demostración de este aserto, que el Tribunal Constitucional se dirija a dicha Diputación Foral requiriendo la oportuna certificación del acta, en la que se haga constar una serie de datos relativos al acuerdo adoptado.

Por otra parte -añade-, el origen del concepto «Laurak-Bat» no es ajeno a la Diputación Foral de Navarra, habiendo sido incluso impulsado históricamente por ésta, y a este respecto aduce diversos testimonios documentales, así como la conformidad de la propia Diputación Foral con el uso del «Laurak-Bat», si bien en un momento posterior una mayoría distinta se opondrá a tal idea, todo lo cual significa que se trata de una cuestión política.

C) En tercer lugar, la representación del Gobierno vasco entiende que, aunque en el «Laurak-Bat» figura algún elemento del escudo de Navarra, ello no afecta en absoluto a la seguridad jurídica, ya que basta la simple observación de ambos escudos para comprender la imposibilidad de error.

D) Por último, la representación del Gobierno vasco señala que las cadenas que figuran en el escudo de Navarra figuran igualmente en escudos de localidades situadas tanto dentro como fuera de ese territorio y de muy distintas familias, y, tras hacer en apoyo de tal aserto una larga enumeración de ejemplos concretos que vienen a confirmarlo, concluye que, como demuestra la heráldica tradicional, Navarra no puede reclamar el derecho a usar unos determinados símbolos :con carácter exclusivo y que, en todo caso, en nada impide a dicho territorio el derecho a ejercer su competencia para definir su escudo tradicional el hecho de que éste o alguno de sus elementos se encuentre en otros escudos.

Como conclusión de todo lo anterior, la representación del Gobierno vasco entiende que:

a) El «Laurak-Bat» no incorpora jurídicamente el escudo de Navarra, sino alguno de sus elementos; b) no se trata de un conflicto jurídico, puesto que el uso del «Laurak-Bat» no impide a Navarra el ejercicio de sus competencias propias, ni altera la distribución competencial, ni produce ilegalmente efectos jurídicos -siquiera porque no produce ninguno- en los administrados navarros alterando la situación jurídica de los mismos; c) es un conflicto político, y d) no implica riesgo alguno para la seguridad jurídica.

Por todo lo cual -concluye-, el Tribunal Constitucional debe desestimar la pretensión que se formula en el petitum de la representación de la Diputación Foral de Navarra.

8. Por providencia de 4 de julio de 1985, se fija el día 11 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Antes de entrar a examinar la cuestión de fondo, es obligado analizar los dos presuntos motivos de inadmisibilidad del presente conflicto opuestos por la representación del Gobierno vasco: a) La falta de legitimación de la Diputación Foral de Navarra, y b) la reivindicación de la titularidad de la competencia controvertida, no a favor del territorio histórico foral de Navarra, sino de un órgano del mismo, la Diputación Foral.

2. Por lo que se refiere a la legitimación de la Diputación Foral de Navarra para plantear el conflicto de competencia, dicha Diputación entiende que no cabe discusión alguna sobre este tema, dado que, de manera específica y singular, la disposición transitoria 5.^a de la LOTC establece que «en el caso de Navarra... la legitimación para suscitar los conflictos previstos en el art. 2.1 c) y para promover el recurso de inconstitucionalidad, que el art. 32 confiere a los órganos de las Comunidades Autónomas, se entenderá conferida a la Diputación y al Parlamento Foral de Navarra».

Para el Gobierno vasco, sin embargo, de la mencionada disposición no cabe deducir que la Diputación Foral de Navarra estuviera legitimada para interponer el presente recurso en el momento en que éste se formalizó ante el Tribunal Constitucional. A su juicio, la legitimación procesal a que remite la disposición transitoria 5.^a de la LOTC equipara a Navarra a las Comunidades Autónomas, pero sólo cuando hubiere procedido a actualizar con carácter general su régimen foral, situación en que Navarra no se encontraba en el momento de plantear el presente conflicto de competencia.

Apoya el Gobierno vasco su interpretación de la referida disposición tanto en los antecedentes legislativos de la misma como en la posición jurídica de Navarra con anterioridad a la actualización de su régimen foral.

a) Por lo que a esta última se refiere, entiende el Gobierno vasco que en dicho momento Navarra era sólo una provincia con un régimen jurídico-administrativo, fiscal y financiero particular. Por ello, en una interpretación de la disposición transitoria 5.^a de la LOTC congruente con esta Ley Orgánica y con la Constitución, habría que concluir que la legitimación de Navarra está supeditada a la actualización de su régimen foral, dado que ni en la Constitución ni en la LOTC aparecen legitimados los entes municipales o provinciales, o los entes preautonómicos, para promover procesos constitucionales.

b) También, en opinión del Gobierno vasco, los antecedentes legislativos obligan a la mencionada interpretación, pues, si el grupo socialista votó en contra de la enmienda que establecía que «a todos los efectos previstos en la LOTC, los territorios históricos de foralidad vigente serán equiparados a las Comunidades Autónomas», y posteriormente votó a favor del actual texto, es porque éste no se prestaba ya a una interpretación coincidente con la mencionada enmienda.

A la argumentación del Gobierno vasco cabe, sin embargo, oponer lo siguiente:

a) La situación de Navarra después de la entrada en vigor de la Constitución y con anterioridad a la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, no puede equipararse constitucionalmente a la de una provincia o ente preautonómico.

El reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales -entre los que se encuentran indiscutiblemente Navarra- y de su régimen foral, contenidos en la disposición adicional primera de la Constitución; el mantenimiento, en el apartado 2 de la disposición derogatoria de la misma, de la vigencia en Navarra de la Ley de 25 de octubre de 1839 que confirmó sus Fueros, y la promulgación del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones Forales de Navarra -que inicia el proceso de reintegración y mejoramiento de su régimen foral- avala suficientemente la previsión singular contenida en la disposición transitoria 5.^a de la LOTC. Por otra parte, la aplicación a Navarra del régimen propio de los entes preautonómicos o de los entes locales no encuentra fundamento alguno en la Constitución.

b) La utilización de los debates parlamentarios como elemento interpretativo no permite dar a la disposición transitoria 5.^a de la LOTC la interpretación que el Gobierno vasco pretende.

Del iter parlamentario relativo a la mencionada disposición se deduce que en ningún momento se planteó la cuestión de condicionar la legitimación de Navarra a la actualización general de su régimen foral. Hubo, ciertamente, oposición por algún grupo parlamentario -especialmente por el socialista del Congreso- a la primitiva redacción del precepto, pero, finalmente, fue aceptada la fórmula transaccional propuesta en el Pleno del Congreso, en la que no se establece otra salvedad que la de que Navarra hubiera ejercido su derecho a incorporarse al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituyera.

Por otra parte, la transformación en transitoria de la que originariamente fue disposición adicional, al margen de cuál haya sido la intención subjetiva de sus autores, lleva, en todo caso, a asignar a dicha disposición un sentido diferente al pretendido por el Gobierno vasco: el de posibilitar la legitimación de la Diputación Foral y del Parlamento de Navarra bien con anterioridad a la actualización del régimen foral de este territorio, ya que, una vez realizada la actualización, tal legitimación debería entenderse implícitamente derivada de su propia situación jurídico-constitucional, o bien con anterioridad a la hipotética incorporación de Navarra al País Vasco, en el caso de que ésta llegara a realizarse. De lo contrario, dicha legitimación debería haberse sancionado, no en una disposición transitoria, sino en una disposición adicional, que en principio, y a diferencia de aquélla, tiene vocación de vigencia indefinida.

3. El segundo motivo de inadmisibilidad que la representación del Gobierno vasco aduce es haber solicitado la Diputación Foral de Navarra que este Tribunal declare su competencia, esto es, la de un órgano concreto en vez de la del ente territorial al que pertenece dicho órgano, y, además, sin la autorización previa, legalmente prevista a su juicio, del Parlamento Foral.

Es cierto que, de acuerdo con la LOTC, los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre si se suscitan entre entes, y que la declaración del Tribunal Constitucional poniendo término a los mismos atribuye, en principio, la competencia controvertida a uno u otro de los entes en cuestión, pero no es menos cierto que la LOTC tampoco prohíbe ni que el órgano que suscita el conflicto solicite la declaración de titularidad de la competencia para si o para otro órgano del ente al que pertenece, ni que el Tribunal Constitucional realice una atribución específica de tal competencia. Por lo demás, en el presente caso, si bien en el petitum se solicita de este Tribunal que declare la competencia exclusiva de la Diputación Foral de Navarra para disponer sobre el uso de su escudo de armas, en el cuerpo del escrito se señala expresamente que tal competencia corresponde al territorio foral, y la referencia a la Diputación Foral se hace en cuanto ésta es su órgano representativo.

Por otra parte, según establece el art. 162.2 de la Constitución, corresponde a la LOTC determinar los órganos legitimados para plantear los conflictos de competencia, y la disposición

transitoria quinta de la mencionada Ley confiere dicha legitimación a la Diputación Foral de Navarra a la vez que al Parlamento Foral de este territorio, sin condicionamiento alguno, por lo que no cabe alegar, como hace la representación del Gobierno vasco, la necesidad de que dicha Diputación hubiera obtenido la previa autorización o aprobación del Parlamento Foral para comparecer ante este Tribunal Constitucional a los efectos de promover el presente conflicto.

4. Puede considerarse asimismo como una cuestión previa la suscitada por el Gobierno vasco al afirmar que el presente proceso carece de dimensión constitucional, dado que no puede calificársele de conflicto positivo de competencia y que, en todo caso, constituye un conflicto de naturaleza política.

a) A su juicio, no es un conflicto de competencia porque no se ha invadido el ámbito competencial de Navarra. Pero lo cierto es que esta cuestión, que afecta al fondo del mismo, no puede convertirse en un motivo de inadmisión del conflicto.

Para que éste exista jurídicamente basta con que se den los requisitos procesales legalmente establecidos; por lo que únicamente la inexistencia de alguno de ellos puede determinar su inadmisión sin entrar a examinar el fondo de la cuestión, es decir, la existencia o no de la invasión de competencias.

De acuerdo con la LOTC el conflicto positivo de competencia puede promoverse por el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma (en el caso de Navarra, por la Diputación y el Parlamento Foral, según la disposición transitoria quinta de dicha Ley Orgánica) en relación con una «disposición, resolución o acto» emanado de la autoridad de otra Comunidad, o con motivo de un acto concreto de aplicación, debiendo el promotor alegar las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulta y fijar con precisión y claridad lo que solicita.

Sobre esta base, ha de concluirse que la Diputación Foral de Navarra ha promovido realmente un conflicto positivo de competencia con la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la medida en que ha identificado la resolución o acto que da origen al conflicto, ha aducido los preceptos constitucionales y estatutarios en los que apoya su título competencial que considera violado, y finalmente ha precisado con claridad el contenido del pronunciamiento que solicita por parte de este Tribunal Constitucional.

En efecto, la Diputación Foral de Navarra, tanto en el requerimiento efectuado al Gobierno vasco como en el escrito de interposición del conflicto, señala que el objeto de la impugnación es la resolución del Consejo General del País Vasco de 2 de noviembre de 1978, en la que se acuerda adoptar el «Laurak-Bat» como emblema del País Vasco, y «el acto» o, mejor dicho, la actuación reiterada por parte del Gobierno vasco consistente en utilizar como propio un emblema que incluye el escudo de Navarra. Aduce la Diputación Foral que dicho uso le corresponde en exclusiva en virtud de la competencia que le atribuye el art. 4.2 de la Constitución y la disposición adicional primera de la misma, por lo que la actuación del Gobierno vasco infringe los mencionados preceptos constitucionales, así como el art. 5.2 del Estatuto Vasco, al mismo tiempo que vulnera la disposición transitoria cuarta de la Norma Fundamental y el art. 2.2 del mencionado Estatuto. En consecuencia, solicita de este Tribunal Constitucional que declare la competencia exclusiva de la Diputación Foral de Navarra para disponer sobre el uso de su escudo de armas y, en consecuencia, anule el acto del Gobierno vasco y, subsidiariamente, el acuerdo de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General del País Vasco, disponiendo que se excluya, elimine o quite del escudo de la Comunidad Autónoma del País Vasco el escudo de armas de Navarra.

b) El Gobierno vasco sostiene, igualmente, que el presente no es un conflicto jurídico sino político. Ahora bien, el hecho de que en la base de este conflicto, como en general de todos los que se suscitan entre los órganos legitimados para promoverlos, existan razones o motivaciones de índole o naturaleza política no desvirtúa en absoluto el carácter jurídico de los mismos, siempre que reúnan, como sucede en el caso que nos ocupa, los requisitos de admisibilidad legalmente establecidos.

5. Por lo que se refiere ya a la cuestión de fondo del conflicto planteado, la Diputación Foral de Navarra entiende -según se deduce del escrito de alegaciones y del de requerimiento que sirve de base al planteamiento del conflicto que la actuación del Gobierno vasco, al incorporar las cadenas como elemento propio de su escudo, infringe fundamentalmente el art. 4.2 y la disposición adicional primera de la Constitución.

a) El art. 4.2 de la Constitución, porque, al señalar éste que los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas, está atribuyendo competencias a cada Comunidad o Territorio Foral dentro de sus límites, a la vez que veda la usurpación de aquellos emblemas privativos que por razones históricas pertenecen a otra Comunidad Autónoma o a otro Territorio Foral.

b) La disposición adicional primera, porque, al utilizar el «Laurak-Bat» sin autorización ni asentimiento de la Diputación Foral de Navarra, el Gobierno vasco desconoce y viola «el derecho histórico» de Navarra a utilizar en exclusiva su escudo, siendo así que la mencionada disposición proclama el amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales.

En definitiva a juicio de la Diputación Foral, la actuación del Gobierno vasco infringe los mencionados preceptos por cuanto invade la competencia que corresponde a Navarra para utilizar de forma exclusiva su escudo de armas.

Por otra parte -añade-, al incorporar el escudo de Navarra al emblema de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno vasco se irroga una iniciativa respecto a la integración del Territorio Foral de Navarra en dicha Comunidad que constitucionalmente no le corresponde y, en cierto modo, esta pretendiendo, al menos simbólicamente, hacer efectiva esa integración.

Por su parte, el Gobierno vasco no niega que las cadenas se identifican tradicionalmente con Navarra, y reconoce la competencia de esta Comunidad para definir sus propios símbolos. Pero, frente a la tesis mantenida por la Diputación Foral, sostiene que el derecho a utilizar el escudo de armas de Navarra, o alguno de sus elementos, no es un derecho que pueda reclamar para sí con carácter exclusivo dicha Diputación, y que, además, el «Laurak-Bat» no incorpora el escudo de Navarra, a no ser que se pretenda identificar las cadenas que en él figuran con la totalidad del escudo. En cualquier caso -añade-, el hecho de que otros escudos recojan las cadenas que también figuran en el de Navarra no afecta al ejercicio de la competencia de ésta para definir sus propios símbolos, ya que éstos no invaden ni alteran la distribución competencial.

Finalmente, alega el Gobierno vasco que la inclusión de las cadenas en el «Laurak- Bat» no implica consecuencia jurídica alguna con respecto a la decisión que pueda adoptar Navarra en relación con su vinculación a la Comunidad Autónoma del País Vasco; ni la prejuzga, ni la condiciona.

6. La Diputación Foral de Navarra apoya la competencia cuya titularidad reivindica, en el art. 4.2 de la Constitución, así como en la disposición adicional primera de la misma que reconoce y ampara los derechos históricos, entre los que se encuentra -dice- su derecho a utilizar de forma

exclusiva las cadenas de su escudo.

Pero, como ha señalado este Tribunal Constitucional en Sentencia de 18 de diciembre de 1984 (conflicto positivo de competencia núm. 568/1983), los derechos históricos de las Comunidades y Territorios Forales a que alude la mencionada disposición no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición establece que la actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Por ello la cuestión de fondo controvertida en el presente proceso viene a centrarse, en definitiva, en el análisis del contenido competencial del art. 4.2 de la Constitución.

En principio, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas son las que derivan de los arts. 148 y 149 de la Constitución, según la vía de acceso a la autonomía seguida por la Comunidad. Ahora bien, aunque es cierto que tales preceptos constitucionales constituyen el marco básico de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el marco de referencia principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, no está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales. Así, el art. 147.2 d) de la Constitución, al referirse a las competencias contenidas en los Estatutos, no remite exclusivamente a las determinadas en el Título VIII, sino que lo hace, más amplia o genéricamente, al «marco establecido en la Constitución». Por otra parte, nada impide que la atribución constitucional de una determinada competencia como propia de alguna Comunidad Autónoma encierre también el reconocimiento de uno de los derechos históricos a que hace referencia la disposición adicional primera de la Norma Fundamental.

«Dentro del marco establecido en la Constitución» se encuentra la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer «la bandera y enseña propia», que tiene su apoyo constitucional en el art. 4.2, según el cual los Estatutos «podrán reconocer» tales banderas y enseñas, término este último en el que hay que incluir los escudos por cuanto, en definitiva, representan, al igual que las banderas, el símbolo identificador de la correspondiente Comunidad, y en ocasiones, como es el caso de Navarra, aparecen insertos en ellas.

Este «reconocimiento constitucional», que no tiene precedente en el constitucionalismo español ni en el Derecho comparado europeo, es una forma de expresión a través de los símbolos de la organización del Estado en Comunidades Autónomas. Y la potestad conferida en el art. 4.2 para «reconocer» en los Estatutos -cuyo carácter de norma institucional básica de cada Comunidad consagra el art. 147.1 de la Constitución- las banderas y enseñas «propias de las Comunidades Autónomas» entraña así necesariamente la atribución a ésta de la competencia para determinar qué símbolos reconocen o establecen como «propios», competencia que podrán ejercer o no, por cuanto el contenido estatutario en este punto no es necesario u obligatorio desde el punto de vista constitucional. En la realidad, dicho reconocimiento estatutario ha supuesto en unas ocasiones la definición del símbolo en los propios Estatutos; en otras, en Leyes emanadas de los respectivos Parlamentos, a las que los correspondientes Estatutos remiten; finalmente, los de Galicia y Asturias se limitan a afirmar la existencia de un escudo propio, habiéndose realizado posteriormente por Ley su regulación.

En el caso de Navarra, su escudo aparece reconocido en el art. 7.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que reproduce el art. 1.º de la Norma sobre Bandera y Escudo de Navarra aprobada por el Parlamento Foral el 26 de octubre de 1981, tal como preveía el art. 4.º de la misma, y actualiza el derecho histórico a utilizarlo que la Constitución, en su disposición adicional primera, ampara y protege.

Por lo que se refiere al País Vasco, el art. 5.2 de su Estatuto se limita a declarar que «se reconocen las banderas y enseñas propias de los territorios históricos que integran la Comunidad Autónoma».

7. Las posturas mantenidas por la Diputación Foral de Navarra y el Gobierno vasco parten de la competencia de las Comunidades Autónomas para configurar su propio escudo; de lo que discrepan es del alcance de la misma. Así lo pone de manifiesto el Gobierno vasco al argumentar en su escrito de alegaciones que no aparece demostrado que «por el hecho de que otros escudos recojan las cadenas que figuran en el de Navarra, ésta ha perdido el derecho a disponer de su propia competencia para definir sus propios símbolos», o cuando manifiesta que «no existe invasión de la competencia de Navarra para definir los propios símbolos» y que nadie ha impedido que Navarra «pueda ejercitar las potestades que corresponden a su ámbito competencial propio».

Ahora bien, para determinar el alcance de dicha competencia, en relación con la utilización de las cadenas del escudo de Navarra en el emblema del País Vasco, es preciso tener en cuenta la naturaleza de los emblemas en cuanto símbolos políticos.

No puede desconocerse que la materia sensible del símbolo político -en este caso, las seculares cadenas del escudo de armas navarro- trasciende a sí misma para adquirir una relevante función significativa. Enriquecido con el transcurso del tiempo, el símbolo político acumula toda la carga histórica de una comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria, y, en cuanto expresión externa de la peculiaridad de esa Comunidad, adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas, con las que es identificada; de aquí la protección dispensada a los símbolos políticos por los ordenamientos jurídicos. Al símbolo político corresponde, pues, al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles. En el caso de Navarra, su escudo posee en alto grado las características que la doctrina estima deben poseer los símbolos políticos: es llamativo y se graba fácilmente en la memoria, lo que facilita su inmediata identificación con la Comunidad política que representa.

Como se recoge en el preámbulo del acuerdo de 22 de enero de 1910 de la Diputación Foral de Navarra, desde poco después de la batalla de las Navas de Tolosa (1212) el escudo en cuestión tiene como elemento esencial, según tradición constante, cadenas de oro sobre fondo de gules con una esmeralda en el centro de unión de los ocho brazos de eslabones.

A partir de dicho acuerdo, por el que se uniforman las distintas variantes históricas del escudo, éste experimenta algunas modificaciones -se sustituye la corona real por la mural en 1931, se restablece la corona real en 1937, y en este mismo año se adapta al escudo la Cruz Laureada de San Fernando-, pero estas modificaciones no afectan a lo que constituye su elemento esencial. Este cobra definitivo relieve en la Norma sobre Bandera y Escudo de Navarra, aprobada por el Parlamento Foral en sesión plenaria celebrada el 26 de octubre de 1981, cuyo art. 1 reduce de nuevo el escudo a las cadenas de oro sobre las que figura la corona real. Y en esta forma aparece también definido en el art. 7 de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

No cabe, pues, duda de que ésta posee un «emblema propio» y que las cadenas que en él figuran constituyen el elemento identificador de Navarra. Elemento que fue incorporado, además, con tal carácter al escudo de España y que, como tal, es reconocido en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1511/1977, de 21 de enero, el cual, al describir el escudo de

España, señala que en los cuarteles segundo y tercero, partidos, figura «una cadena de oro puesta en orla, en cruz y en aspa, con un punto de sinople en abismo, que es de Navarra». Y con análoga descripción aparece en el cuarto cuartel del actual escudo de España, aprobado por Ley 33/1981, de 5 de octubre.

8. 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 pueden 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.

Por ello, sólo si se considera que el contenido de la competencia controvertida se reduce a la potestad para fijar las características del propio símbolo, podría afirmarse -como hace la representación del Gobierno vasco- que la adopción del «Laurak-Bat» como emblema del País Vasco no invade el ámbito competencial de Navarra.

En efecto, de lo anteriormente expuesto se deduce que nadie ha impedido a Navarra ejercitar tal potestad. Y tampoco puede decirse que exista una apropiación del escudo de Navarra por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, ya que, junto a las cadenas, el «Laurak-Bat» contiene los emblemas de los tres territorios que actualmente integran dicha Comunidad.

Pero, si la competencia objeto del presente conflicto comprende también, como hemos puesto de relieve anteriormente, la potestad de una Comunidad para regular en exclusiva la utilización del símbolo que la identifica, lo que impide, en consecuencia, que otra lo integre en su emblema en virtud precisamente de ese carácter identificador, entonces es preciso concluir que la adopción del «Laurak-Bat» como emblema del País Vasco invade el ámbito competencial de Navarra.

9. La representación del Gobierno Vasco sostiene que el derecho a utilizar las cadenas no es exclusivo de Navarra y que por lo tanto la adición de las mismas al escudo vasco no puede afectar a las competencias que corresponden a aquélla. Pero esta tesis no tiene en cuenta dos hechos fundamentales: que las cadenas se insertan dentro del emblema vasco, no como un arma más, sino como el elemento identificador de Navarra, y que la inserción de un cuarto cuartel en dicho emblema tiene un significado heráldico específico -la incorporación de un territorio- que no puede desconocerse o infravalorarse. .

Ello aparece claramente expresado en el que puede considerarse precedente del acuerdo de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General del País Vasco, relativo al controvertido «Laurak-Bat»: el Decreto de 19 de octubre de 1936 de la Presidencia del Gobierno de Euzkadi, por el que se aprueba el emblema y bandera que habría de utilizar el País Vasco en su vida oficial. En efecto, en el preámbulo de dicho Decreto se manifiesta que el emblema del Gobierno y la bandera o pabellón son símbolos de una nueva entidad surgida a la vida pública oficial con la promulgación del Estatuto de Autonomía de 1936. Y se añade que, dado que el territorio de Euzkadi está integrado por Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, «previéndose en el Estatuto la incorporación de Navarra a este territorio» (así se dice literalmente en el Decreto aun que lo cierto es que el Estatuto nada prevé al respecto), el emblema del Gobierno de Euzkadi ha de

contener las armas de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra en un solo blasón de cuatro cuarteles cercados por una corona de hojas de roble, recuerdo del árbol de las libertades de Guernica.

El mismo sentido puede asignarse al acuerdo del Consejo General Vasco de 2 de noviembre de 1978, que reconoce que el emblema adoptado recoge los escudos heráldicos de los territorios históricos del País Vasco y lo reproduce tal como fue definido en el mencionado Decreto de 1936.

10. La representación del Gobierno Vasco señala, por otra parte -y en tal sentido aporta documentación-, que el «Laurak-Bat» tiene una tradición histórica que no puede desconocerse. Pero, en realidad, de los documentos aportados lo que se deduce no es la existencia histórica de un escudo símbolo de una Comunidad política, sino de un lema que refleja una aspiración integradora compartida en ciertos momentos históricos por los cuatro territorios en cuestión: «la unión de cuatro pueblos gemelos», «la noble alianza de cuatro provincias que, asociadas para sus intereses comunes -de orden económico y cultural- pueden labrar su ventura y su engrandecimiento», con expresiones que se recogen en las actas de las sesiones de la Diputación Foral de Navarra, que acompañan al escrito de alegaciones del Gobierno vasco.

Pero ese proyecto de unión política de los cuatro territorios históricos, que es constitucional y estatutariamente legítimo por cuanto la Norma Fundamental prevé la posible incorporación de Navarra en la disposición transitoria cuarta, y así se recoge en el art. 2.2 del Estatuto Vasco, no puede plasmarse, sin embargo, en el momento presente, en un emblema oficial identificador, como tal, de la Comunidad Autónoma Vasca. En tanto Navarra constituya una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias (art. 1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), y la Comunidad Autónoma del País Vasco abarque los territorios históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya (Art. 2 del Estatuto de Autonomía Vasco), la utilización del «Laurak-Bat» como emblema oficial por el Gobierno vasco carece de apoyo constitucional y estatutario y, en la medida en que integra el símbolo identificador de Navarra antes de que ésta, haciendo uso de la iniciativa que le atribuye la mencionada disposición transitoria cuarta, haya manifestado su voluntad de integración, invade y lesiona la competencia que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra en relación con su propio símbolo, de acuerdo con lo indicado en el fundamento jurídico 8º.

11. El art. 66 de la LOTC, incluido en la regulación de los conflictos positivos de competencia, establece que la Sentencia de este Tribunal declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma.

En el presente caso, de acuerdo con las consideraciones anteriores, procede declarar que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la titularidad de la competencia controvertida, en los términos expresados en el fundamento jurídico 8º.

Por otra parte, el acuerdo del Consejo General Vasco, de 2 de noviembre de 1978, antes mencionado, ha servido de base normativa al Gobierno vasco para su actuación reiterada consistente en utilizar como emblema oficial el denominado «Laurak-Bat», que incluye en su cuarto cuartel las cadenas de Navarra. Por eso la Diputación Foral de Navarra, además de solicitar como primer pronunciamiento de nuestro fallo la declaración de que la competencia controvertida le corresponde a ella, como competencia exclusiva, pretende también la anulación del «acto del Gobierno vasco» o «subsidiariamente» la del acuerdo de 2 de noviembre de 1978.

Es cierto que éste es anterior a la aprobación y promulgación de la Constitución, pero como sus efectos se han prolongado tras la entrada en vigor de aquélla procede aquí la anulación de aquel acuerdo de conformidad con la disposición transitoria segunda, 1, y el art. 66 de la LOTC. Anulando el acuerdo de 2 de noviembre de 1978, carecen de apoyo normativo los diferentes actos singulares de utilización del emblema en cuestión, si bien no es posible anular cada uno de ellos de modo singular y expreso, dado que se trata de un conjunto indeterminado de actos que, por lo demás, no se ha acreditado produzcan efectos jurídicos propios; no procede, por ello, adoptar decisión alguna respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo del acuerdo que se anula.

Por último, y como es obvio, la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, y consiguiente nulidad del acuerdo de 2 de noviembre de 1978, lleva consigo el efecto de que la Comunidad Autónoma del País Vasco no pueda utilizar el emblema adoptado en dicho acuerdo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, en los términos expresados en el fundamento jurídico octavo.

2.º Declarar la nulidad del acuerdo de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General del País Vasco.

Voto Particular

de los Magistrados don Francisco Rubio Llorente y don Luis Díez- Picazo

Disentimos de la decisión de la mayoría por entender que ni el uso que los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco hacen del escudo de dicha Comunidad, ni el acuerdo del Consejo General del País Vasco por el que se adoptó tal escudo, que son los objetos del presente conflicto, violan el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes (art. 63.1 de la LOTC). Como esa violación es el único fundamento posible de una pretensión en esta vía y, por consiguiente, el único fundamento también en el que puede apoyarse una Sentencia estimatoria, su inexistencia debería haber llevado a rechazar la demanda de Navarra. Esta hubiera sido, a nuestro juicio, la decisión jurídicamente adecuada.

Que el acuerdo adoptado el 2 de noviembre de 1978 por el Consejo General Vasco no violó el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos, etc. es cosa harto evidente. Prescindiendo de toda consideración acerca del ámbito potencial que el Real Decreto 1/1978, de 4 de enero, atribuía a tal Consejo, baste con decir que ni ese acuerdo ni acto alguno de ningún poder pueden violar un orden de competencias inexistente y, como es claro, el 2 de noviembre de 1978 no había entrado en vigor la Constitución, ni ningún Estatuto de Autonomía, ni ninguna de las «Leyes correspondientes» que son los cuerpos normativos de los que resulta

el orden competencial que se dice violado. La decisión de la que disentimos no ofrece razón alguna para la anulación de ese acuerdo, si no es la de que el mismo no ha agotado sus efectos o que éstos se han prolongado tras la entrada en vigor de la Constitución. Prescindiendo, de nuevo, de que tal razón sólo puede utilizarse para la determinación de los plazos previstos en la Ley Orgánica de este Tribunal para acudir ante él, pero no para convertir en ilegítimos los actos anteriores a la Constitución y no contrarios a ella y prescindiendo también de la elemental consideración de que, si no hay precepto constitucional alguno -y no lo hay- que consagre el escudo de Navarra, los efectos prolongados del acuerdo en cuestión no serán lesivos para ésta desde la entrada en vigor de la Constitución, sino, si acaso, desde la promulgación de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (Ley Orgánica 13/1982), lo que de esa escueta razón queda claro es que la supuesta violación del orden de competencias constitucional y estatutariamente establecido o, más en concreto (fdto. 8.º) la invasión del ámbito competencial de Navarra no es tanto consecuencia directa del acuerdo, en su día legítimo, como del uso que los poderes vascos vienen haciendo del producto de tal acuerdo, esto es, del debatido «Laurak-Bat». Con ello entramos en el meollo de la cuestión.

La decisión de la que disentimos se apoya para negar la licitud jurídica de este uso «en el análisis del contenido competencial del art. 4.2 de la Constitución» en el que ve una «atribución a éstas (i.e., las Comunidades Autónomas) de la competencia para determinar qué símbolos reconocen o establecen como propios». Basta una simple lectura del indicado precepto para evidenciar lo errado de tal interpretación, pues en él no se atribuye competencia alguna a ninguna Comunidad Autónoma, sino que se autoriza a las Cortes Generales, como órgano titular de la potestad legislativa (art. 66.2 de la C.E.) y por tanto órgano único con facultades para adoptar las Leyes Orgánicas que aprueban los Estatutos de Autonomía (art. 81.1 de la C. E.), para reconocer en éstos las banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Es cierto que en algunos casos, y con un entendimiento laxo de la reserva de Ley, las Cortes Generales han transferido a las Asambleas legislativas de ciertas Comunidades Autónomas la facultad de determinar sus respectivos escudos y en un caso, incluso, su bandera. No ha sido así, sin embargo, en el caso de Navarra, cuya norma estatutaria fija ya el escudo, que no puede ser alterado por los órganos navarros, que tienen sólo el derecho a utilizarlo y, claro está, en ejercicio de sus competencias propias, la posibilidad de regular y proteger su uso en el ámbito territorial propio. Como ni esa utilización del escudo propio por parte de los órganos de Navarra, ni el ejercicio de las competencias propias de estos órganos a fin de regular dentro del territorio del viejo Reino el uso de dicho escudo se han visto en modo alguno impedidos u obstaculizados por la utilización que las autoridades del País Vasco hacen del «Laurak-Bat», la decisión mayoritaria, tras atribuir a Navarra una competencia constitucional de la que carece, se ve obligada a ampliar el contenido de dicha inexistente competencia para incluir en ella la potestad de impedir a las demás Comunidades el uso de los símbolos propios, de manera que éstos «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». Como resulta evidente, con esta ampliación del contenido de la supuesta competencia lo que quiebra es el concepto mismo de competencia, que no es entendido ya como un haz concreto de potestades que se ejercen válidamente dentro de un territorio concreto, sobre personas determinadas y respecto de materias definidas, sino como un derecho de propiedad sobre un símbolo. La precisión misma que en la Sentencia se hace de que esta facultad de uso exclusivo se posee frente a las demás Comunidades y por lo tanto no frente al Estado (precisión cuya razón de ser es bien obvia) patentiza esta naturaleza no competencial de tal hipotética facultad.

De todo cuanto antecede se desprende necesariamente la conclusión de que el uso por la Comunidad Autónoma del País Vasco del «Laurak-Bat», que sin duda puede herir los

sentimientos de muchos navarros e incluso, tal vez, resultar poco concorde con la exigencia constitucional (art. 2 de la C.E.) de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran España, no es contrario al orden de competencias vigente y no invade la competencia propia de Navarra, pues tal uso, en palabras que tomamos de la propia Sentencia de la que disentimos, «no produce efectos jurídicos propios».

Madrid, a veintinueve de julio de mil novecientos ochenta y cinco.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de julio de mil novecientos ochenta y cinco.