

**Expediente:** 38/2015

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el símbolo oficial del Gobierno de Navarra y su utilización.

**Dictamen:** 2/2016, de 11 enero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 11 de enero de 2016,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; don Alfredo Irujo Andueza, Consejero-Secretario; y los Consejeros, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, doña Socorro Sotés Ruiz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 11 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el símbolo oficial del Gobierno de Navarra y su utilización, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en su sesión de 28 de octubre de 2015.

Con fecha de 14 de diciembre de 2015, se adjuntó la documentación complementaria requerida por el Presidente del Consejo de Navarra, mediante escrito de 11 de noviembre de 2015, relativa a la publicación del

proyecto de Decreto Foral en el Portal de Transparencia del Gobierno de Navarra.

### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Integran el expediente remitido a este Consejo los siguientes documentos y actuaciones:

1. Por Orden Foral 16/2015, de 8 de octubre, de la Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, para que se regule el símbolo oficial del Gobierno de Navarra y su utilización, designando como órgano responsable de la elaboración del Proyecto y tramitación del procedimiento a la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales.

2. Con fecha de 13 de octubre de 2015, el Secretario Técnico del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, remite a los Departamentos del Gobierno de Navarra el texto del Proyecto a fin de que realicen las observaciones que estimen oportunas.

3. La Directora Gerente del Instituto Navarro de Igualdad, con fecha 23 de octubre de 2015, emite informe de impacto por razón de sexo o género sobre el proyecto de Decreto Foral, en el que señala que éste no afecta a la igualdad entre mujeres y hombres, ya que su objeto es “regular el símbolo oficial del Gobierno de Navarra y su utilización, lo cual no incide directa o indirectamente sobre personas”.

4. El expediente del proyecto de Decreto Foral acompaña una “memoria justificativa”, de fecha 26 de octubre de 2015, sin referencia alguna a su emisor, ni firma de su autor. En ella se citan como antecedentes del Proyecto la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra (en adelante, LFSN) y el Decreto Foral 189/2004, de 3 de mayo, destacándose que éste no ofrecía la opción de que las leyendas “Gobierno de Navarra” y “Nafarroako Gobernua” figuraran en el símbolo gráfico del Gobierno de Navarra. Con invocación de los artículos 3.3 de la Constitución Española (en adelante, CE) y la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasculence (en

adelante, LFV), se resalta que la realidad y pluralidad lingüística de Navarra tiene que manifestarse en su marca gráfica. Se apunta que la nueva regulación mantiene el objeto del Decreto Foral 189/2004, de 3 de mayo, de conseguir una imagen homogénea del Gobierno de Navarra e impacto visual de su símbolo, así como la limitación del uso del símbolo que incorpora la denominación del Departamento o unidad concreta a las aplicaciones específicas e internas. Se aduce que el Proyecto no conlleva la creación de nuevas unidades orgánicas, ni modificación de las existentes, por lo que no supone gasto de personal que precise de informe de la Dirección General de la Función Pública. Afirmándose que tampoco se precisa estudio de su coste e informe de la Dirección General de Presupuestos dado que, conforme se dispone en la disposición transitoria, los productos que contengan el símbolo anterior se sustituirán conforme surja la necesidad de su renovación. Por último, se reseña que, a su entrada en vigor, el presente Proyecto derogará íntegramente el Decreto Foral 189/2004, de 3 mayo.

5. Con fecha 26 de octubre de 2015, el Secretario General Técnico del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales emitió informe en el que concluye la corrección del procedimiento seguido en la elaboración del Proyecto, señalando la necesidad de que, previa su toma en consideración por el Gobierno de Navarra, se solicite el dictamen del Consejo de Navarra.

6. Obra en el expediente una certificación del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 28 de octubre de 2015, de la que resulta que en la sesión de la Comisión de Coordinación de 26 de octubre de 2015 fue examinado el Proyecto, previamente remitido a todos los departamentos.

7. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 28 de octubre de 2015, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen por este Consejo de Navarra.

8. Por escrito remitido por el Presidente del Consejo de Navarra de 11 de noviembre de 2015, se solicitó que se complementara la documentación,

remitiéndose escrito del Secretario General Técnico del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, de fecha de 10 de diciembre de 2015, en el que se certifica la publicación del texto del Proyecto en el Portal de Gobierno Abierto, del 18 de noviembre al 3 de diciembre de 2015, sin que se hayan realizado alegaciones ni sugerencias al mismo.

9. Al expediente se acompaña el texto del proyecto de Decreto Foral sobre el que se solicita nuestro dictamen.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, cinco artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.

La exposición de motivos abunda en la necesidad de regulación del símbolo oficial del Gobierno de Navarra y su utilización, invocando las previsiones de la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra, y sus precedentes normativos (Decretos Forales 206/1985 y 189/2004). Se justifica en la adecuación de este símbolo y su utilización a la pluralidad lingüística de Navarra, conforme al artículo 3.3 CE y la LFV.

El artículo 1 regula la definición del símbolo oficial del Gobierno de Navarra. El artículo 2 prevé su utilización por las distintas unidades de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. El artículo 3 dispone su forma de utilización en determinadas aplicaciones. El artículo 4 prevé la forma y aplicaciones del símbolo oficial del Gobierno de Navarra por parte de los organismos autónomos. El artículo 5 establece la exigencia de la autorización previa para su utilización, su uso o el de la marca genérica y bilingüe “Nafarroa” y “Navarra”.

La disposición transitoria única prevé el régimen de sustitución del símbolo anterior; y su disposición derogatoria única contempla la derogación del Decreto Foral 189/2004, de 3 de mayo.

La disposición final primera establece la habilitación para el desarrollo normativa; y la final segunda su entrada en vigor.

Por último, el Anexo I define con detalle la conformación del símbolo, apariencia y ubicación de las leyendas, sus dos plasmaciones gráficas, las especificaciones técnicas del escudo, así como sus aplicaciones a un solo color, a dos colores y a cuatro colores, con detalle gráfico en cada caso de las dos versiones y sus ejemplos. El Anexo II regula la conformación de las representaciones gráficas cuando se incluya en el símbolo a los Departamentos del Gobierno de Navarra, con la representación de las marcas de las dos versiones a un color y a dos colores, así como diversos ejemplos.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen.**

El proyecto de Decreto Foral sometido al dictamen de este Consejo tiene por objeto la regulación del símbolo oficial del Gobierno de Navarra y su utilización. Se dicta en desarrollo de la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra, que derogó la precedente Ley Foral 7/1986, de 28 de mayo, y el Decreto Foral 206/1985, de 31 de octubre, complementada por el Decreto Foral 189/2004, de 3 de mayo, y Decreto Foral 77/2008, de 23 de junio; normativa que ahora se deroga expresamente.

En consecuencia, el presente Proyecto se dicta conforme al ámbito de autorización otorgada al Gobierno de Navarra por la disposición final primera de la LFSN, y el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra**

Como ya señalamos en nuestros dictámenes de 12/2004, de 29 de marzo, y 26/2008, 16 de junio, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) establece que “el escudo de Navarra estará 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”. La LFSN reserva a las Instituciones y

Administración de la Comunidad Foral de Navarra la utilización de la bandera y del escudo de Navarra como símbolos o logotipos principales (artículo 2.1), conteniendo una descripción del escudo de Navarra en términos idénticos a los existentes en la LORAFNA y contemplando que “el Gobierno de Navarra podrá adoptar como imagen corporativa un logotipo del escudo oficial de Navarra como solución de diseño gráfico más simplificado y actualizado a los gustos estéticos de cada época” (artículo 14), además de contener, con un carácter más general, su disposición final primera una autorización al Gobierno de Navarra para la aprobación de disposiciones reglamentarias para su aplicación, ejecución y desarrollo.

Por su parte, el artículo 9 de la LORAFNA reseña que “el castellano es la lengua oficial de Navarra” y “el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra”. La Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, reconoce en su artículo 2.1 que son lenguas propias de Navarra “el castellano y el vascuence”, y el artículo 2.2 que “el castellano es la lengua oficial de Navarra” y “el vascuence lo es también en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y en los de esta Ley Foral”; habilitando su disposición final “al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y la aplicación de esta Ley Foral”.

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 7.12) adoptando sus disposiciones generales la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta previa la existencia de una expresa autorización de la LFSN, y en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno; siendo además su rango el adecuado.

### **II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral consultado se ha iniciado mediante Orden Foral 16/2015, de 8 de junio, de la Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, que designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto a la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales y al Director General de Comunicación y Relaciones Institucionales. Acompaña al proyecto una escueta memoria justificativa, sin identificación del órgano emisor ni firma, en la que se afirma que el Proyecto no conlleva la creación ni modificación de unidades orgánicas, ni incremento de gasto. Se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62.1 de la LFGNP.

También ha sido publicado en el Portal del Gobierno Abierto, ofreciéndose un plazo de quince días naturales para la presentación de alegaciones.

El Proyecto y su tramitación han sido informados, con fecha 26 de octubre de 2015, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la LFGNP. Aquél ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin que realizasen observaciones, habiendo sido examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 28 de octubre de 2015.

De todo ello se deriva que, en términos generales, el proyecto se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de lo establecido por los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y 56 de la LFGACFN el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 13 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El artículo 7 de la LORAFNA define los símbolos de Navarra. En su desarrollo la LFSN ha fijado la utilización y uso de estos símbolos por parte de las Instituciones y Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El artículo 14 de la LFSN prevé que el Gobierno de Navarra pueda adoptar “como imagen corporativa un logotipo del escudo oficial de Navarra como solución de diseño gráfico más simplificado y actualizado a los gustos estéticos de cada época”, autorizándole expresamente en su disposición final primera para dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para la aplicación, desarrollo y ejecución de lo dispuesto en esta Ley Foral.

#### **A) Justificación**

El proyecto se justifica, como resulta de la exposición de motivos y de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, en la adecuación al momento presente de la imagen corporativa del Gobierno de Navarra y posibilidad de que en su símbolo gráfico convivan las leyendas de



“Nafarroako Gobernua” y “Gobierno de Navarra”. Ello se plantea por ser el euskera y el castellano las dos lenguas propias de Navarra y estimarse necesario que esta realidad quede manifiesta en la marca gráfica del Gobierno de Navarra. Se considera que es una respuesta de la Administración al compromiso con el respeto y uso de ambas lenguas, auspiciado por el artículo 3.3 de la CE y por la LFV, que reconocen el lugar preeminente de las lenguas dentro del patrimonio cultural de las Comunidades.

En atención a lo expuesto, cabe concluir que el proyecto de Decreto Foral cuenta con la debida motivación y se encuentra justificado. No obstante, en aras de la corrección formal de la exposición de motivos, convendría que la referencia a sus antecedentes normativos fuera completa, “Decreto Foral 206/1985, de 31 de octubre”, como así se ha hecho en cuanto a la norma que expresamente se deroga.

## **B) Contenido del proyecto**

En el artículo 1 se recoge la definición del símbolo de oficial del Gobierno de Navarra, que viene determinado por el escudo de Navarra y las leyendas “Nafarroako Gobernua” y “Gobierno de Navarra”, cuyos aspectos técnicos se especifican en el Anexo I.

La norma no merece reparo de legalidad, hallándose fundada en la previsión del artículo 14 de la LFSN, al no incidir expresamente la LFV sobre esta cuestión.

En el artículo 2 se contempla la utilización de este símbolo, que será exclusivo y obligado para las unidades de la Administración Foral y sus organismos autónomos, y que se empleará inexcusablemente para la publicidad en los medios de comunicación y otros soportes de difusión general, cubiertas de publicaciones promovidas o financiadas por la Comunidad Foral y plasmaciones derivadas de acciones de fomento, patrocinio, cooperación económica en proyectos, actividades, instalaciones e infraestructuras.

El precepto no ofrece tacha de legalidad, siendo acorde con el contenido de los artículos 2 y 15.h) de la LFSN.

El artículo 3 prevé las aplicaciones del símbolo. Su número 1 indica que podrá emplearse con inclusión en su leyenda de las expresiones “Nafarroako Gobernua” y “Gobierno de Navarra” y el nombre, en euskera y castellano, de un Departamento de la Administración de la Comunidad Foral o, excepcionalmente, de otra unidad o actividad. En su número 2 se dispone que estas aplicaciones quedan restringidas a la papelería oficial del Departamento o unidad, señalización de sus edificios, y portada interior de sus publicaciones; remitiéndose para su caracterización técnica al contenido del Anexo II.

La norma no ofrece reparo de legalidad y se ajusta a las previsiones del artículo 15 de la LFSN.

El artículo 4 regula los símbolos y su utilización por parte de los organismos autónomos pertenecientes a la Comunidad Foral de Navarra. En su número 1 prevé la posibilidad de que estos organismos puedan tener un símbolo gráfico propio en el que se tendrá que incluir el símbolo oficial del Gobierno de Navarra, en tamaño y relevancia que no sea menor al propio, cuando no se incluya el escudo de Navarra en su integridad. El número 2 limita el uso de estos símbolos a la papelería oficial, señalización de edificios, vestuario, materiales y productos, portada interior de sus publicaciones y las acciones publicitarias e iniciativas de estos organismos. En el número 3 se dispone la obligatoriedad del uso del símbolo oficial del Gobierno de Navarra para la promoción de actos de carácter público en los que participen esos organismos con entidades privadas, restringiendo su uso a los soportes de difusión y promoción de los eventos concernidos.

El precepto resulta conforme a Derecho y se ajusta a las previsiones de los artículos 2 y 15.h) de la LFSN.

El artículo 5 exige la necesaria autorización de la Dirección General de Comunicación y Relaciones Institucionales para la utilización del símbolo del Gobierno de Navarra en cada una de las diferentes aplicaciones (número 1);

habilitando a dicha Dirección General para que, en casos excepcionales, autorice la no utilización del citado símbolo o la marca genérica y bilingüe “Nafarroa” y “Navarra” (número 2).

La norma no plantea tampoco reparo de legalidad.

La disposición transitoria única reseña el régimen de sustitución del símbolo anterior estableciendo que la sustitución se producirá conforme surja la necesidad de renovación de los productos en los que figura aquel símbolo gráfico por fin de existencias, desgaste o rotura.

El precepto resulta acorde a Derecho.

En la disposición derogatoria única se contempla la derogación expresa del Decreto Foral 189/2004, de 3 de mayo, y las disposiciones que se opongan a la norma proyectada.

La norma tampoco merece reproche de ilegalidad.

La disposición final primera habilita al Consejero de Relaciones Ciudadanas e Institucionales al desarrollo normativo y ejecución del presente Decreto Foral. La disposición final segunda prevé la entrada en vigor del nuevo Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Ambos preceptos son conformes a Derecho.

El Anexo I recoge las especificaciones técnicas del símbolo del Gobierno de Navarra e imágenes gráficas. Se indica que sólo cabe dos plasmaciones gráficas: “Nafarroako Gobernua” y “Gobierno de Navarra” a ambos lados del escudo (versión 1) y “Nafarroako Gobernua” y “Gobierno de Navarra” en dos líneas a la derecha del escudo (versión 2). Se dispone que el conjunto gráfico no pueda modificarse ni alterarse en sus proporciones, que el escudo no cabe representarlo en gama de grises, y que el símbolo ha de plasmarse con un margen de seguridad para que se pueda identificar. Igualmente, se prevé la forma en la que se deberá presentar en sus

aplicaciones a un solo color, a dos colores y cuatro colores, con las especificaciones técnicas relativas al color de las leyendas y escudo, así como las distintas representaciones gráficas a color de sus dos posibles plasmaciones o versiones y ejemplos.

La previsión no merece reparo de legalidad. No obstante, aun cuando no figurara así en el Decreto Foral 189/2004, de 3 de mayo, en aras de su mejora técnica, convendría que las especificaciones del Anexo I siguieran las reglas de división del articulado; y que las previsiones técnicas generales de las “plasmaciones gráficas” del símbolo del Gobierno de Navarra se encabezaran con un título, como recoge el texto del Anexo I en cuanto a la regulación de las aplicaciones a un solo color, a dos y a cuatro.

Finalmente, el Anexo II contiene las características técnicas y composición del símbolo cuando se incluya la referencia a un Departamento de la Administración de la Comunidad Foral. En el guión primero se señala que las características técnicas del escudo serán las descritas en el Anexo I. En el guión segundo se reseña la composición del símbolo en el caso de incorporación de la denominación del Departamento junto a las leyendas y escudo; esta descripción se limita a la versión 2 de la plasmación gráfica e incluye diversos ejemplos de la versión 1 y 2. También dispone la representación gráfica de esas versiones a dos colores.

Desde la perspectiva sustantiva nada cabe objetar al contenido del Anexo II, aunque se aprecia una carencia de índole formal. Se advierte que la composición gráfica que se contiene en el guión dos sólo describe la versión 2 de la imagen del símbolo que incluye una denominación del Departamento o unidad. Se omite la que pudiera corresponder a la versión 1, a pesar de que la imagen de ambas se ofrece a reglón seguido como ejemplos de lo descrito en la norma. Esta deficiencia convendría que fuera enmendada.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el símbolo oficial del Gobierno de Navarra y su utilización se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.