

CRÓNICA LEGISLATIVA DEL PAÍS VASCO

Primer semestre del 2020

Requerimientos lingüísticos en la actividad de fomento y el caso Iruña-Veleia

Iñigo Urrutia Libarona*

Leixuri Urrutia Pujana**

Resumen

El trabajo recoge las novedades jurisprudenciales y normativas relativas al régimen jurídico de uso del euskera en Euskadi, producidas en el primer semestre del 2020.

Palabras clave: País Vasco; derecho lingüístico; lengua en la Administración; lenguas en la educación; cláusulas lingüísticas.

LEGISLATIVE REPORTS ON BASQUE COUNTRY FIRST HALF OF 2020

Language requirements in promotion activity and the Iruña-Veleia case

Abstract

This article deals with the legislative and case-law developments on the use of Basque language in Euskadi, first semester of 2020.

Keywords: Basque Country; language law; languages in public administration; languages in teaching; linguistic terms and conditions.

* Iñigo Urrutia Libarona, profesor de Derecho administrativo en la UPV/EHU. lurrutia010@ikasle.ehu.es

** Leixuri Urrutia Pujana, graduada en Derecho por la UPV/EHU. i.urrutia@ehu.es

Citación recomendada: Urrutia Pujana, Leixuri, y Urrutia Libarona, Iñigo. (2020). Crónica legislativa del País Vasco. Primer semestre de 2020. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 74, 150-157. <https://doi.org/10.2436/rld.i74.2020.3542>

Sumario

1 Introducción

2 Análisis jurisprudencial

 2.1 Utilización del euskera en actividades subvencionadas

 2.2 Caso Iruña-Veleia

3 Normativa

4 Valoración conclusiva

1 Introducción

Este trabajo comprende las novedades jurisprudenciales y normativas relativas al régimen jurídico del euskera producidas en el primer semestre del año 2020. La sistemática del estudio es la habitual. En todo caso, en lo relativo a la producción jurisprudencial y normativa, el período analizado se caracteriza por su escasa actividad derivada de la situación producida por la pandemia mundial a consecuencia de la COVID-19. Así, por un lado, las sentencias sobre la materia se han reducido considerablemente; y, por otro lado, el lendakari disolvió el Parlamento vasco mediante el Decreto 2/2020, de 10 de febrero, y convocó elecciones que debían celebrarse el 5 de abril. Posteriormente, dada la situación de la pandemia, este decreto fue modificado mediante el 7/2020, de 17 de marzo, que dejó sin efecto la celebración de elecciones, que finalmente se celebraron el 12 de julio. En definitiva, el Parlamento vasco ha estado prácticamente inoperativo (salvo la actuación de la Diputación Permanente) durante la mayor parte del primer semestre del 2020.

Comenzaremos analizando la única sentencia recaída en el período de referencia, sobre el fomento del euskera en las actividades subvencionadas. En esta materia, como se viene observando en los últimos años, parece que se va consolidando una perspectiva más abierta respecto de las obligaciones lingüísticas vinculadas al acto de concesión de la subvención, especialmente con referencia a las obligaciones lingüísticas impuestas a los beneficiarios de aquella.

En segundo lugar, prestaremos atención a una sentencia del orden jurisdiccional penal (caso Iruña-Veleia) que, si bien no afecta al estatus de la lengua vasca, resulta de interés por afectar a las teorías hasta ahora preponderantes sobre el origen y el desarrollo de la lengua vasca a lo largo de los siglos. Se trata, como luego se explicará, de un caso polémico, centrado en ciertas inscripciones en lengua vasca encontradas en soportes datados entre los siglos III y VI, en el yacimiento arqueológico de Iruña-Veleia.

En la segunda parte del estudio se hará referencia a las escasas novedades normativas producidas en el período objeto de análisis. Concluiremos el estudio con una breve valoración conclusiva.

2 Análisis jurisprudencial

2.1 Utilización del euskera en actividades subvencionadas

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) núm. 5/2020, de 16 de enero (RJCA 2020\651) [ECLI:ES:TSJPV:2020:42](#).

Esta sentencia, dictada en apelación, analiza la legalidad de la redacción del artículo 12 de las [Bases que regulan la concesión de subvenciones a asociaciones que desarrollan su actividad en servicios sociales](#) aprobadas por el Ayuntamiento de Eskoriatza el 27 de abril de 2017 y publicadas en el BOG de 27 de junio de 2017.

Dicho artículo explicitaba que los escritos, carteles, anuncios, avisos y demás comunicaciones, tanto verbales como escritas, de las actividades subvencionadas deberán ser por lo menos en bilingüe y en todo caso se dará prioridad al euskera.

La sentencia de instancia, al contrario que el abogado del Estado, entendió que el citado apartado no se considera discriminatorio. La Abogacía del Estado entiende que establecer, en sus normas de actuación general o de comunicación con los ciudadanos, una posición de exclusividad o uso preferente, indiscriminado, de una lengua sobre la otra supone una discriminación para aquellos a quienes vaya dirigida la actividad subvencionada y no conozcan tal lengua.

El Tribunal Superior de Justicia desestimó el recurso de apelación entendiendo que este mismo tribunal había dictado sentencias en fechas 19 de diciembre de 2018 y 10 de junio de 2019, ambas en relación con el Ayuntamiento de Eskoriatza, respecto de programas subvencionales con requisitos iguales al que aquí se impugna. Recordemos los dos tipos de argumentos esgrimidos por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que lo llevan a concluir que las bases controvertidas no vulneran el principio de igualdad. En primer lugar, la inexistencia de un derecho constitucional a que los demás no utilicen públicamente una

lengua cooficial pese a tratarse de una lengua que no se tiene obligación de conocer como ciudadano o como consumidor. El tribunal se basa en la siguiente argumentación al respecto:

“La afirmación de que el uso exclusivo del euskera en dichas actividades ofrece consecuencias discriminatorias respecto de los castellanohablantes debe ser necesariamente descartada, pues los usuarios y destinatarios de esos carteles y anuncios en modo alguno ven mermado su estatuto relativo al derecho (y deber) de conocer el castellano y de utilizarlo, (y lo mismo al contrario) por el hecho de que en el ámbito local en el que habiten se origine publicidad o comunicación social o cultural y se difunda en la otra lengua cooficial de la CAPV, pues no es más que el efecto connatural a todo régimen de cooficialidad lingüística que permite y garantiza el uso social y ambiental de ambas lenguas según libre elección de los administrados, y sin el que no cabría siquiera hablar de aquella y estaría de más el artículo 3.2 CE”.¹

El segundo argumento que utiliza el Tribunal Superior es el relativo al ámbito del fomento del uso del euskera. Los poderes públicos se encuentran habilitados para fomentar el uso del euskera. A este respecto, el tribunal fija un límite, que sería que la decisión municipal imposibilite o prohíba el uso del castellano. En palabras del tribunal:

“[...] la Sala concluye en el presente caso que la disposición del artículo 15.6 de la Ordenanza se enclava igualmente en ese fomento del uso social del euskera sin abandonar el marco de la cooficialidad legalmente regulada y como medida exclusivamente orientada a que en tales comunicaciones o carteles el particular beneficiario de la subvención no emplee solo el castellano”.²

El tribunal, en suma, admite la posibilidad de que se fijen obligaciones lingüísticas vinculadas a las actividades subvencionadas. Este enfoque tiene gran interés. El tribunal lo expresa de la siguiente forma:

“Frente a la enunciación de que la medida del artículo 13 de las Bases impone una obligación de uso del euskera, solo cabe apreciar que se limita a describir la tendencia que el poder público imprime a la subvención que dispensa, que es la que el euskera se utilice, exhortando a hacerlo, pero no imponiendo a las asociaciones culturales ni a sus programas que utilicen esa lengua cooficial con exclusión de la otra que es cooficial, sino a que, en suma, —y ese es el verdadero ‘suelo’ de la regulación—, se garanticen las formas de expresión bilingües escritas u orales. Obvio resulta que la norma invita a utilizar el euskera —ese es el sentido último de las medidas de fomento de su uso ambiental—, pero no condiciona la ayuda pública más allá de que se empleen ambas lenguas, aludiendo a una prioridad que es puramente práctica y en modo alguno normativa, y que por tanto no puede inscribirse en los límites que la Administración apelada extrapola de las SSTC 11/2018, de 8 de febrero (RTC 2018, 11), o STC 31/2010 (RTC 2010, 31), de que tales medidas no resulten ‘excluyentes, peyorativas o desproporcionadas’, de cara al uso de ambas lenguas”.³

Se admiten, en consecuencia, las obligaciones lingüísticas establecidas a los beneficiarios de las subvenciones, sobre la base de la garantía de los derechos lingüísticos de las personas receptoras de las actividades objeto de subvención.

2.2 Caso Iruña-Veleia

Sentencia del Juzgado de lo Penal (Sección 1.^a) de Vitoria-Gasteiz, núm. 22/2020, de 8 de junio de 2020 (ROJ: SJP 22/2020) [ECLI: ES:JP:2020:22](#).

El yacimiento arqueológico de Iruña-Veleia recoge los yacimientos más significativos de la época romana del Territorio Histórico de Álava. Tras varios años de trabajo, los hallazgos se presentaron en junio del 2006 como “revolucionarios”. En el yacimiento se encontraron casi trescientas *ostracas* (fragmentos de cerámica con inscripción) fechadas entre los siglos III y VI, en las que aparecían jeroglíficos egipcios, la representación de un calvario, varias escenas de la vida cotidiana y muchos textos en euskera y latín. La excepcionalidad del hallazgo en lo relativo al euskera se evidenciaba en el hecho de que no solo aparecían palabras sueltas, sino formas más complejas. Se ha de decir que al poco tiempo de la presentación de los hallazgos se planteó

¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a) núm. 164/2019, de 10 junio (RJCA\2019\844) [ECLI:ES:TSJPV:2019:1820](#), FJ 3.

² *Ibid.*

³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a) núm. 164/2019, de 10 junio, cit., FJ 4.

una intensa polémica científica (en los ámbitos de la arqueología y la filología) en torno a la autenticidad de los mismos. Así, tempranamente, varios lingüistas vascos pusieron en duda que las inscripciones en euskera fueran de aquella época, mientras que otros les reconocían credibilidad.

En enero del 2008, la Diputación Foral de Álava, propietaria del yacimiento, encargó una evaluación externa a una comisión científica. Las dudas sobre la neutralidad de ciertos miembros de la comisión fueron, asimismo, puestas de manifiesto por algún sector de la comunidad científica, en la medida que era conocido su punto de vista previamente al comienzo de la actividad de la propia comisión. Los dictámenes resultantes concluyeron afirmando la existencia de irregularidades. En la primavera del 2009, el caso llegó a sede judicial, con la presentación de varias querellas por parte de Euskotren (entidad financiadora) y de la Diputación Foral de Álava contra Lurmen, la empresa que gestionaba la excavación arqueológica.

La sentencia condena al principal acusado como autor de un delito continuado de falsedad documental en concurso con una falta continuada contra el patrimonio histórico-cultural a una pena de un año de prisión, y como autor de un delito continuado de estafa en concurso con un delito continuado de falsedad en documento privado a la pena de un año, tres meses y veintitrés días de prisión.

Hay tres cuestiones de las que quisiéramos dar cuenta brevemente:

La primera cuestión que llama la atención es la consideración de las piezas de cerámica como documento privado, a efectos de argumentar la concurrencia del delito de falsedad en documento privado en concurso de normas con falta continuada de daños sobre el patrimonio histórico cultural (art. 395 en relación con arts. 390.1.1 y 2, y art. 625 en relación con art. 323, todos ellos del Código Penal). El juzgado basa su argumentación en el amplio concepto que del término “documento” se recoge en el artículo 26 del Código Penal, que dice así: “A los efectos de este Código se considera documento todo soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones con eficacia probatoria o cualquier otro tipo de relevancia jurídica”. Dice la sentencia que “en el caso que nos ocupa, este soporte material lo constituye cada fragmento cerámico, que sirve de base para los datos o narraciones mediante los textos y epigrafía que se han inscrito en los mismos” (FJ 1). No comparte, en consecuencia, la tesis del Ministerio Fiscal y acusación particular de que los documentos sobre los que se han realizado las inscripciones puedan ser considerados documentos públicos u oficiales.

En todo caso, para cumplir el tipo penal tipificado en el artículo 395 del Código Penal, al tratarse de una falsedad cometida por persona particular en documentos privados, se exige que concurra, además, el elemento necesario del tipo de “producirse un perjuicio a otro”, sin el cual el documento privado, aunque falso, no daría lugar a castigo alguno en la vía penal. A este respecto el Juzgado entiende que el delito continuado de falsedad en documento privado no va acompañado de un delito de estafa, pero no es inocuo, porque existe una intención del acusado de causar un perjuicio, y más, conociendo como conoce por su profesión de arqueólogo, las consecuencias de tal falsedad y de las incisiones en piezas arqueológicas, que se ha concretado en las falsas expectativas históricas y culturales acerca del yacimiento arqueológico de Iruña-Veleia, así como en el hecho de que las piezas han quedado dañadas con las incisiones que ha realizado dicho acusado para simular que las mismas contenían grafitos extraordinarios de la época tardo-romana (*ibid*). De todas formas la jueza concluye que “no existe valoración alguna de los daños, por lo que ha considerado necesario degradar los hechos a falta, entendiendo de aplicación el principio *in dubio pro reo*, y por tanto, ha de partirse de que los hechos son constitutivos de una falta de daños”.⁴

La segunda cuestión que interesa destacar es la relativa a la falta de prueba de la autoría, pese a lo cual se condena al director de la excavación como autor de la falsedad documental sobre los objetos históricos y/o culturales, recurriendo a la “autoría mediata”. En este punto, la argumentación resulta endeble. Dice así la sentencia:

“Nos encontramos ante ilícitos penales de resultado en los que no es necesaria la ejecución de propia mano, siendo posible su comisión por parte del acusado Victorio a través de un tercero que haya realizado con su conocimiento y consentimiento, falta continuada de daños y delito continuado de falsedad documental, y aunque considero que no ha resultado probado suficientemente que el mismo hubiera realizado de propia

⁴ Sentencia del Juzgado de lo Penal (Sección 1.ª) de Vitoria- Gasteiz, de 8 de junio de 2020, FJ 1, I, B.

mano los grafitos contemporáneos, sí existen indicios probatorios suficientes de que conocía, consentía y ha sido el autor mediato o inmediato de la comisión del delito y falta que nos ocupan”.⁵

La autoría mediata se produce cuando una persona utiliza a otra para realizar el tipo penal. Pero en este caso no resulta claro. Lo característico de la autoría mediata es que quien realiza el delito es mero instrumento de un segundo, al cual se le imputa la autoría en la medida que es quien dirige deliberadamente el delito al controlar la voluntad de quien actúa.⁶ El autor mediato tiene dominio sobre la voluntad del ejecutor. Ahora bien, en este caso, no se desprende que uno coaccionara a otro (dominio por coacción), ni que el impulso y posterior acción se deban al desconocimiento de alguna circunstancia jurídico penal relevante (dominio por error). Debiera acreditarse que el autor mediato tiene dominio sobre la voluntad del ejecutor, pero ello no se acredita. La sentencia expresa lo siguiente:

“[...] todo orquestado dentro de un plan para poder realizar sin ser visto bien de su propia mano o bien mediante otras personas, los textos y epigramas en las piezas arqueológicas que han sido objeto de análisis por el Instituto de Patrimonio Cultural de España y por la propia Escuela Superior de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Madrid, que se consideran las únicas que presentan evidencias físicas probadas de forma suficiente de la falsedad y daños causados como consecuencia de los surcos para conformar los grafitos de textos y epigramas”.⁷

Ciertamente, la falta de acreditación de la autoría es uno de los puntos débiles de la sentencia. La sentencia hace descansar la autoría mediata sobre la base de indicios, como que los grafitos excepcionales surgían en el proceso de lavado y no en el momento de los trabajos de extracción. En todo caso, la falta de consistencia de las pruebas caligráficas realizadas deja en el aire la certeza de tales pruebas indiciarias.

En tercer lugar, surge la cuestión de la disparidad de criterios técnicos y periciales sobre la fecha de las inscripciones y sobre su manipulación. En este sentido, la sentencia manifiesta lo siguiente:

“[...] aun cuando existe bastante literatura —incluyendo los informes emitidos por los miembros de la Comisión científico-asesora constituida por la Diputación Foral de Álava y diferentes expertos que también escriben artículos o realizan algún comentario, documentación aportada por la defensa de Victorio—, lo cierto es que los informes realizados por los expertos de la Comisión científico-asesora y los aportados por la defensa del acusado Victorio, así como artículos, son contradictorios y se centran en el texto contenido en el propio grafito o su simbología, en el supuesto de los epigramas, sin que se hayan llevado a cabo pruebas físicas para la datación de tales grafitos que permitan corroborar los asertos de unos y otros expertos —a excepción de D. Gines, cuyos informes ya han sido objeto de análisis ‘ut supra’—, existiendo opiniones contrapuestas de unos y otros que habrán de ser valoradas en el campo de la ciencia arqueológica, lingüística, epigráfica..., sin que pueda castigarse en derecho penal en base a hipótesis o interpretaciones que plantean dudas sobre la autenticidad de los grafitos o que justifican éstos en el supuesto de la documental aportada por la defensa del acusado Victorio, resultando que no consta tampoco un estudio por parte de cada uno de los expertos de todas las piezas objeto de la querrela ni que dichos estudios se hayan llevado a cabo sobre las piezas originales en lugar de fotografías, tal como manifiestan los propios expertos”.⁸

Pese a lo dilatado del proceso de instrucción, las cuestiones que plantea el juzgado sobre los análisis técnicos llevan a considerar su falta de contundencia. A este respecto, lo prudente, a nuestro juicio, sería que se realizaran las pruebas técnicas precisas que permitieran determinar con total certeza si las piezas han sido realmente manipuladas.

3 Normativa

La normativa publicada en el BOPV en el período objeto de análisis resulta de una importancia muy relativa en lo referido al estatus de la lengua vasca, por lo que nos limitaremos a su cita, sin mayor comentario.

⁵ *Ibid.*

⁶ Reyes Romero, Ítalo. (2018). Contra la autoría mediata por dominio de la organización: una breve aproximación desde la doctrina alemana. *Revista Estudios de la Justicia*, 28, 109-141.

⁷ Sentencia del Juzgado de lo Penal (Sección 1.ª) de Vitoria- Gasteiz, de 8 de junio de 2020, FJ 2, I, C.

⁸ Sentencia del Juzgado de lo Penal (Sección 1.ª) de Vitoria- Gasteiz, de 8 de junio de 2020, FJ 2, B, 4.

[ORDEN de 7 de abril de 2020, del Consejero de Cultura y Política Lingüística](#), por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones para la promoción, difusión y/o normalización del euskera en la sociedad en el año 2020 (Convocatoria Euskalgintza).

[ORDEN de 26 de mayo de 2020, del Consejero de Cultura y Política Lingüística](#), de modificación de la Orden de 7 de abril de 2020, por la que se regula la concesión y se convocan subvenciones para la promoción, difusión y/o normalización del euskera en la sociedad en el año 2020.

[ORDEN de 30 de junio de 2020, del Consejero de Cultura y Política Lingüística](#), por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones destinadas a incrementar la presencia del euskera en los medios de comunicación que utilizan principalmente el castellano (diarios y radios de onda) y en las agencias de noticias que también difunden noticias en euskera a través de internet, en el año 2020.

[RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2019, de la Viceconsejera de Educación](#), por la que se adjudican subvenciones dirigidas a la edición de materiales didácticos de niveles no universitarios impresos en euskera (EIMA I).

[RESOLUCIÓN de 9 de marzo de 2020, del Director de HABA](#), por la que se publica la concesión de ayudas a los euskaltegis privados y centros homologados de autoaprendizaje por los cursos de euskera correspondientes al curso 2019-2020.

[RESOLUCIÓN 26/2020, de 20 de febrero, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento](#), por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración suscrito entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Instituto de Alfabetización y Reeskaldunización de Adultos (HABA) para que este último sea entidad colaboradora en el proceso de concesión de subvenciones complementarias a los alumnos guipuzcoanos que hayan superado los niveles de euskera u otros equivalentes.

[RESOLUCIÓN de 9 de marzo de 2020, del Director de HABA](#), por la que se publica la concesión de ayudas a los euskaltegis públicos de los ayuntamientos o de las entidades de ellos dependientes, euskaltegis públicos de titularidad municipal, por los cursos de euskera correspondientes al curso 2019-2020.

[RESOLUCIÓN de 3 de mayo de 2020, de la Directora del Instituto Vasco Etxepare](#), por la que se da publicidad al procedimiento para la concesión de subvenciones para el desarrollo, en el 2020, de actividades para la promoción y difusión de la cultura vasca fuera del ámbito territorial del euskera, aprobado por el Consejo de Dirección.

[RESOLUCIÓN 491/2020, de 11 de junio, de la Directora del Instituto Vasco de Administración Pública y del Director General de Osakidetza-Servicio vasco de salud](#), por la que se convocan cursos de euskera para el personal de Osakidetza-Servicio vasco de salud y el personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi adscrito al mismo, durante el curso académico 2020-2021.

[RESOLUCIÓN de 11 de junio de 2020, de la Directora del Instituto Vasco de Administración Pública](#), por la que se convocan cursos de euskera, durante el curso 2020-2021, para el personal de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

[RESOLUCIÓN de 25 de junio de 2020, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo](#), por la que se dispone la publicación del Acuerdo de encomienda de gestión entre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y el Instituto de Alfabetización y Reeskaldunización de Adultos (HABA) para la realización de cursos de capacitación lingüística en euskera dirigidos a personas desempleadas y ocupadas que participen en acciones formativas programadas o autorizadas por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

4 Valoración conclusiva

El primer semestre del 2020 ha resultado pobre con relación al régimen lingüístico, lo que se explica, fundamentalmente, por la situación de confinamiento derivada de la pandemia de la COVID-19, así como por el hecho de haberse encontrado el Parlamento vasco disuelto, y sin apenas actividad. En materia jurisprudencial se observa la consolidación de las obligaciones lingüísticas vinculadas a la ejecución de

actividades subvencionadas, en línea de continuidad con lo que destacábamos en nuestra crónica anterior. Por otro lado, la sentencia del caso Iruña-Veleia tiene interés en la medida que las inscripciones objeto de enjuiciamiento afectan a la historia del euskera. La sentencia afirma su falsedad, aunque sus fundamentos plantean cuestiones controvertidas, tal y como hemos puesto de manifiesto. La sentencia no es firme puesto que ha sido objeto de recurso. En todo caso, más allá del pronunciamiento y de sus inconsistencias, lo que viene a plantearse es la necesidad de un análisis técnico científico con total garantía sobre las inscripciones que permita determinar si se trata de las primeras inscripciones en lengua vasca, o no.