

AVANTATGES FISCALS I NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA EN L'ÀMBIT LOCAL

Jaume RENYER ÀLIMBAU

Secretari general de l'Ajuntament de Reus.
Professor associat de la Facultat de Ciències
Jurídiques de la Universitat Rovira i Virgili

Judit BAGES GIRONÈS

Lletrada de l'Ajuntament de Reus

The abstract can be found at the end of the article.
Resumen al final del artículo.

Arran de l'entrada en vigor de la nova Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, aprovada pel Parlament de Catalunya, i en plena fase de desplegament reglamentari, des de diverses formacions polítiques i també des de les entitats del món socioeconòmic, s'ha plantejat reiteradament la viabilitat jurídica de les propostes d'aplicar exempcions i altres avantatges fiscals relacionades amb la normalització lingüística.

A partir de la lectura dels articles 9, 10, 30, 31 i 37 de l'esmentada Llei s'obren una sèrie de camps d'actuació perquè els ajuntaments, dins de les seves competències, promoguin que els ciutadans, tant a nivell individual com col·lectiu, mitjançant les entitats, associacions o empreses en les quals estiguin integrats, adoptin progressivament la llengua catalana com a idioma vehicular ordinari.¹ Aquesta actitud positiva des dels ajuntaments ja hi era durant els anys vuitanta, en un context polític i jurídic notòriament més advers que l'actual en relació amb aquest tipus d'iniciatives, circumstància que explica, en gran part, perquè en molts casos no van prosperar formalment ordenances i reglaments municipals que tenien com a finalitat declarada la promoció, també des de la vessant econòmica, de l'ús de la llengua catalana.

El fet que, aparentment i fins que no es demostrï el contrari, el context general ha canviat a favor del català fa preveure que després de les eleccions municipals del 13 de juny d'enguany les noves corporacions locals es

1. Toni MOLLÀ, «Sobre política lingüística municipal», a *Revista de Llengua i Dret*, núm.12, juliol de 1989, pàg 159-170.

plantegin, previsiblement, aprovar ordenances municipals de promoció de la llengua catalana i aquesta vegada amb possibilitats de superar amb èxit els obstacles que la normativa tributària espanyola hi oposava basant-se en una jurisprudència que aplicava de forma matemàtica i exclusiva els principis de jerarquia normativa i de reserva de llei.

ELS ANTECEDENTS JURISPRUDENCIALS DELS ANYS VUITANTA

Cal contrastar, doncs, aquesta tendència amb els antecedents normatius i jurisprudencials immediats per confirmar la viabilitat jurídica de les iniciatives municipals que potencialment es poden desplegar a partir de la nova Llei. En aquest sentit convé recordar l'article 25 de la Llei de normalització lingüística 7/1983, de 18 d'abril, que preveia el foment de l'ús públic del català en els termes següents:

«1. El Consell Executiu de la Generalitat ha de fomentar la normalització de l'ús del català en les activitats mercantils, publicitàries, culturals, associatives, esportives i de qualsevol altra mena.

»2. Així mateix ho han de fer, en l'àmbit corresponent, les corporacions locals, les quals poden atorgar reduccions o exempcions d'obligacions fiscals per als actes relacionats amb la normalització de l'ús de la llengua catalana.»

A partir de l'entrada en vigor d'aquesta normativa alguns ajuntaments catalans van aprovar ordenances fiscals sobre publicitat o segell municipal, per exemple, en les quals s'establien bonificacions pels rètols i anuncis redactats en llengua catalana. Els recursos contenciosos interposats contra aquests acords donaren lloc a algunes sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que declaraven nul·les aquestes decisions municipals. Cal citar com a més significatives la Sentència 234/1986, de 14 de maig, recaiguda en un contenciós contra l'ordenança fiscal reguladora del segell municipal de l'Ajuntament de Berga, i la Sentència 1244/1989, de 5 de novembre, contra l'ordenança de publicitat de l'Ajuntament del Masnou.

Els fonaments de dret que sustenten la decisió jurisdiccional de declarar nuls els acords municipals es concreten, bàsicament, en els aspectes següents:

a) Els canvis de rètols comercials escrits en castellà que passin a ser-ho en llengua catalana són interpretats per la Sala com una *«clara inconstitucionalidad al ir en contra de la cooficialidad declarada del catalán y el cas-*

tellano en Cataluña, ya que se fomenta y facilita el uso de la lengua catalana sólo y exclusivamente si va en detrimento o sustituye el uso del castellano» (Sentència 234/1986).

b) *L'establiment d'una «reducción del 50 % en la tarifa de la tasa por sello municipal para los documentos que se presenten en catalán comporta, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, artículo 21, y la propia naturaleza de esta clase de tributos, que el reparto de la carga o coste del servicio que se presta gravase en mayor medida o supusiese un recargo del 100 % sobre las tasas legalmente establecidas para quienes presenten sus documentos en castellano, sin que, por tanto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.2 del Decreto citado y los artículos 713 de la Ley de Régimen Local, quepan en el ordenamiento jurídico preceptos como los contenidos en las ordenanzas fiscales referidas» (Sentència 234/1986).*

c) *El Tribunal Superior de Justicia de Catalunya considera que «la Ley de Normalización Lingüística de Cataluña, además de no ser aplicable al supuesto planteado por ser posterior en el tiempo, no autoriza lo que el Ayuntamiento de Berga dispuso en las ordenanzas fiscales en fomento de la lengua catalana, pues es también la Constitución la que exige una potestad tributaria originaria (que al ser titularidad exclusiva del Estado éste habría de atribuir a las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales por ley, según el artículo 133.2) tanto para establecer tributos como para establecer beneficios fiscales que afecten a dichos tributos (consecuencia del principio de legalidad tributaria) y no existiendo ley que, respecto de los tributos cuyos beneficios se discuten, haya atribuido potestad financiera originaria a las Comunidades Autónomas (artículo 150.2) o a las Corporaciones locales, o bien Ley del Estado que los establezca, es consecuencia entender que el precepto citado (artículo 25.2 de la Ley autonómica de 18 de abril de 1983) no autorizó la redacción de las normas suprimidas».*

Aquests criteris jurisdiccionals, amb una forta connotació política en els seus recursos argumentals, tingueren com a efecte immediat la paralització de la via de l'ajut directe, això és, una exempció prevista en l'ordenança municipal, i en el seu lloc s'utilitzà la via de l'ajut indirecte, mitjançant subvencions com a segona opció perquè des dels ajuntaments es poguessin prendre iniciatives locals en matèria fiscal relacionades amb la promoció de la llengua catalana.

En la mateixa línia també, només durant alguns anys, el Departament de Comerç, Consum i Turisme de la Generalitat, mitjançant una Ordre de 22 de juny de 1992, atorgà subvencions als comerços que optessin per emprar la llengua catalana en els seus rètols.

Aquest manteniment inqüestionat, durant gairebé una dècada, d'uns criteris poc justificables jurídicament no pot perllongar-se per més temps atesos els canvis operats tant en la jurisprudència constitucional com en la normativa estatal i autonòmica.

MARC NORMATIU VIGENT RELATIU A LES POTESTATS TRIBUTÀRIES DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

En el marc de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, cal detenir-nos en l'anàlisi de l'art. 37.2, relatiu a les mesures de foment que les administracions públiques han d'adoptar per donar impuls institucional a l'ús de la llengua catalana, on literalment es diu:

«El Govern de la Generalitat i les corporacions locals, en l'àmbit de les competències respectives, han de fomentar la imatge pública i l'ús del català i poden establir bonificacions i exempcions fiscals per als actes relacionats amb la normalització i el foment de l'ús de la llengua catalana.»

En la disciplina dels beneficis fiscals per fomentar l'ús de la llengua catalana es troben involucrats diversos títols competencials: la competència en matèria tributària i la competència en matèria de política lingüística.

Pel que fa a la matèria tributària, trobem en la Constitució una reserva de llei (art. 31.3, 53.1 133.1 i 2) i una limitació de les potestats tributàries dels ens territorials diferents de l'Estat (art. 149.1.1 i 157.2). Quant a l'art. 31.3, la Constitució proclama que només es podran establir prestacions patrimonials de caràcter públic d'acord amb la llei. Amb això dona entrada, no a una legalitat de caràcter absolut —ja que no s'imposa allí que l'establiment s'hagi de fer necessàriament per llei— sinó, amb més flexibilitat, a l'exigència que la llei ordeni els criteris o principis d'acord amb els quals s'ha de regir la matèria tributària i, concretament, la creació *ex novo* del tribut i la determinació dels seus elements essencials o configuradors.

Com succeeix amb altres reserves de llei presents en el text constitucional, el seu sentit no és altre que el d'assegurar que la regulació de determinat àmbit vital de les persones depengui exclusivament de la voluntat dels seus representants, sense que això exclouï la possibilitat que la llei pugui contenir remissions a altres normes. El sentit interpretatiu que s'ha de donar a la reserva introduïda per l'art. 31.3 no es pot entendre, no obstant això, deslligat de les condicions pròpies del sistema d'autonomies territorials, que la mateixa Constitució consagra en l'art. 137, i tampoc de la garantia de l'autonomia dels municipis prevista a l'art. 140. En aquest sen-

tit és il·lustrativa la Sentència del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de juliol.

En referència a l'ordre tributari, aquesta reserva de llei resulta reiterada i especificada a l'art. 133, apartats 1 i 2, de la Constitució, precepte en el qual s'anuncia tant la potestat originària de l'Estat perquè mitjançant llei estableixi tributs, com la possibilitat que les comunitats autònomes i les corporacions locals estableixin i exigeixin tributs d'acord amb la Constitució i les lleis.

Aquests preceptes constitucionals procuren integrar les exigències diverses, en aquest camp, de la reserva de llei estatal i de l'autonomia territorial, una autonomia que, pel que fa a les corporacions locals, gaudeix també d'una projecció en el terreny tributari. El mateix Tribunal Constitucional diu que la norma fonamental ha volgut aquí que l'establiment o l'exigència de tributs propis per a les corporacions locals es realitzi no només d'acord amb la mateixa Constitució sinó també de conformitat amb el que disposen les lleis. Això vol dir que aquesta potestat tributària de caràcter derivat no es podrà fer valer en perjudici de la reserva de llei present en aquest sector de l'ordenament (art. 31.3 i 133.1 CE) i que el legislador, per això, no es podrà limitar, en adoptar les regles a què remet l'art.133.2 en el seu últim incís, a una simple mediació formal, en virtut de la qual s'apoderi a les corporacions locals per conformar, sense cap pre-determinació, el tribut en qüestió.

No es pot desconèixer, com diu el Tribunal Constitucional, que la reserva legal establerta a l'art. 31.3 CE és una reserva «relativa», perquè els ajuntaments, com a corporacions representatives que són (art. 140 CE), certament poden fer realitat mitjançant els seus acords l'autodisposició en l'establiment dels deures tributaris, que és un dels principis que bateguen en la formació històrica de la regla segons la qual han de ser els representants els qui estableixin els elements essencials per a la determinació de l'obligació tributària.

Precisament és l'ordenança fiscal la forma de desenvolupar i exterioritzar la potestat normativa dels ens locals en matèria tributària de conformitat amb l'establert als art. 106 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i 16 i següents de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, i són aquells instruments els que, respectant els límits genèrics de l'art. 9.1 de la Llei 39/1988, podran reconèixer beneficis fiscals.

L'esmentat art. 9.1 ens podria donar una primera resposta a la incògnita que pretenem *resoldre*, en el sentit que sí que es poden *reconèixer* beneficis fiscals expressament previstos a les normes amb rang de llei, en la me-

sura en què aquell no distingeix si aquesta ha de ser estatal o autonòmica.

Cal tenir en compte, però, que el Tribunal Constitucional encara no ha resolt els recursos plantejats contra la Llei 39/1988, reguladora de les hisendes locals, que permetran aclarir les competències de les comunitats autònomes en matèria tributària local.

L'ESTATUT D'AUTONOMIA I EL DESPLEGAMENT NORMATIU DE LA NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA

La Generalitat de Catalunya té potestat legislativa perquè la seva autonomia, reconeguda constitucionalment, és l'expressió política de l'autogovern de la nació catalana. Una nació és fonamentalment una comunitat de cultura i, dintre d'aquest concepte ample de cultura, la llengua ocupa un lloc central, atès que és l'element que dóna identitat i configura una mentalitat col·lectiva.

Els preceptes de l'Estatut d'autonomia que fan referència a la llengua haurien de ser considerats com a fonamentals si existís un sistema de fonts propi que distingís les distintes lleis segons la seva importància, com s'esdevé amb la potestat legislativa de les Corts espanyoles en catalogar les distintes lleis que poden dictar: orgàniques, de bases i ordinàries. Un precedent en aquest sentit el constitueix l'art. 33 de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, quan estableix que són lleis de desplegament bàsic de l'Estatut les que regulen el contingut essencial de les matèries de què tracten un seguit d'articles, entre els quals es troba el tercer. Aquestes lleis han d'ésser aprovades en tots els casos en una votació final sobre el conjunt del text per majoria absoluta i només poden ésser modificades o derogades pel mateix quòrum i procediment.

Mentre això no arriba, res no impedeix que una norma com l'ara examinada, la nova Llei de política lingüística, dictada en desplegament d'allò que preveu l'art. 3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya,² que proclama per al català la condició de llengua pròpia,³ transcendint la cooficialitat

2. Antoni MIRAMBELL ABANÓ, «La Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística: el nou desplegament de l'art. 3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i els conceptes de llengua pròpia i de llengua oficial», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 29, juliol de 1998, pàg. 57-79.

3. Vegeu el treball de Joan Ramon SOLÉ DURANY, «El concepte de llengua pròpia en el dret i en la normalització de l'idioma a Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 26, juliol de 1996, pàg. 95-120.

amb la llengua castellana, i encomana a la Generalitat l'adopció de les mesures necessàries per tal d'assegurar el coneixement d'ambdues llengües i la creació de les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena de drets i deures del ciutadans, inclogui preceptes que donin suport a la normalització de la llengua catalana a través de mesures fiscals. L'argument de la jerarquia normativa entre la Llei d'hisendes locals, una llei de bases, i la Llei de política lingüística, una llei ordinària, que és sobre el que es fonamenten les sentències que declaraven nul·les les ordenances fiscals de Berga i el Masnou, s'ha de capgirar reconsiderant que, dins del sistema normatiu espanyol, l'Estatut d'autonomia és una llei orgànica amb més força, per tant, que la Llei d'hisendes locals. D'aquesta manera es pot establir, a través de la seva legislació de desplegament, la possibilitat que els ens locals estableixin beneficis fiscals per fomentar l'ús de la llengua.

Per acabar voldríem reforçar l'argumentació anterior amb una breu apel·lació a la Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març,⁴ que declarava inconstitucional la legislació estatal en matèria d'urbanisme dictada amb caràcter supletori de la que en els àmbits respectius promulguen les comunitats autònomes que han assumit l'urbanisme en els seus estatuts. En aquesta Sentència transcendental s'efectua una nítida delimitació d'àmbits competencials entre la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes: parteix d'una interpretació del bloc de la constitucionalitat i arriba a la conclusió que el legislador estatal no pot incidir, amb caràcter general, en el sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. Aquesta teoria interpretativa, traslladada al cas que ens ocupa, ve a dir que essent competència de la Generalitat la promoció de la llengua catalana, i atès que en un dels preceptes bàsics de l'Estatut se la defineix, ni més ni menys, com a llengua oficial, és evident que la normativa estatal en matèria tributària no pot limitar la competència de la Generalitat en el camp de la normalització de la llengua catalana per manca de títol competencial específic.

Convé recordar en aquest punt que ni l'art. 37.2 ni cap altre de la nova Llei de normalització lingüística ha estat recorregut davant el Tribunal Constitucional, circumstància que suposa una presumpció de constitucionalitat a favor de la nova legislació que permet de manera fonamentada desenvolupar efectivament una política fiscal de promoció de l'ús de la llengua catalana.

En coherència amb l'exposat en aquesta anàlisi jurídica, s'ha de mantenir la compatibilitat de la legislació catalana en relació amb la llengua amb

4. Vegeu el text íntegre de la Sentència i els comentaris doctrinals a *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* (BJC), núm. 192, abril de 1997.

la competència estatal en matèria tributària, atès que ambdues normatives se sustenten en àmbits competencials diferents amb uns referents constitucionals i estatutaris bàsics en les respectives matèries que han de ser interpretats conjuntament.

Reforçant la posició exposada en aquestes pàgines, cal fer esment que amb posterioritat a la seva redacció s'ha produït la modificació de l'article 9 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, mitjançant l'art. 18.5 de la Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social que literalment diu:

«1. No es podran reconèixer altres beneficis fiscals en els tributs locals que els expressament previstos en les normes amb rang de llei o en els derivats de l'aplicació dels Tractats internacionals. No obstant, també es podran reconèixer els beneficis fiscals que les entitats locals estableixin en les seves Ordenances fiscals en els supòsits expressament previstos per la Llei.»

Finalment cal dir que, com a recomanació de futur, no n'hi ha prou amb el fet que la Llei faci una habilitació genèrica a les corporacions locals per establir els elements essencials dels tributs, essent necessari que els concretin ni que sigui dins de certs límits. En els nostre cas, la Llei fa una autorització genèrica perquè les corporacions estableixin beneficis fiscals destinats a promoure l'ús de la llengua catalana, i deixa que sigui cada corporació qui concreti lliurement tant l'existència com la natura i la quantia d'aquests beneficis. Seria convenient que la Llei regulés també els límits i els criteris d'aplicació dels avantatges fiscals que les corporacions locals podran desenvolupar per fer realitat l'extensió de l'ús social del català.

—abstract / resumen—

TAX INCENTIVES AND LANGUAGE
NORMALIZATION IN LOCAL GOVERNMENT

Jaume RENYER ALIMBAU
Judit BAGES GIRONÈS

The 1983 Language Normalization Act led some Catalan municipalities to pass ordinances establishing a rebate in the fee assessed on documents requiring a municipal stamp that were sub-

VENTAJAS FISCALES Y NORMALIZACIÓN
LINGÜÍSTICA EN EL ÁMBITO LOCAL

Jaume RENYER ALIMBAU
Judit BAGES GIRONÈS

La Ley de Normalización Lingüística de 1983 llevó a algunos ayuntamientos catalanes a aprobar ordenanzas fiscales que otorgaban descuentos en la tasa por sello municipal para los docu-

mitted in Catalan. The Catalan Superior Court of Justice held those measures to be unconstitutional.

Now, however, the 1998 Language Policy Act has taken effect, and the authors of the study believe that the municipal governments voted into office in the June 13, 1999 elections will have a greater chance of implementing a system of tax incentives for advertising and signage in Catalan.

In this paper, the authors compare the points of law set forth in the decisions rendered in the 80's, which reflected a political and legal environment that was clearly less favourable, and current case law.

The main argument adduced by the courts in the 80's was that these tax breaks violated the co-official status of Catalan and Spanish in Catalonia. The arguments put forth today in favour of tax breaks to promote the use of Catalan revolve around the power to tax and the power to set language policy.

According to the Constitution, the State has the authority in the first instance to levy taxes, through the passage of laws, while regional and municipal governments are also empowered to levy and collect taxes, in accordance with the Constitution and the laws. The Generalitat (Autonomous Government of Catalonia), whose status as an autonomous government is recognized in the Constitution, has the power to legislate on language issues.

The fact that no party has filed an appeal with the Constitutional Tribunal on the new law on language normalization raises the «presumption» that the law is constitutional.

mentos presentados en catalán. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictaminó que esas iniciativas eran inconstitucionales.

Ahora, sin embargo, los autores consideran que, con la entrada en vigor de la nueva Ley de Política Lingüística de 1998, los nuevos ayuntamientos constituidos tras las elecciones municipales del 13 de junio de 1999 tendrán mayores posibilidades de implantar un sistema de beneficios fiscales para la publicidad y rotulación en lengua catalana.

En este trabajo, los autores comparan los fundamentos de las sentencias de los años 80, las cuales reflejan un contexto político y jurídico notoriamente más adverso, con la jurisprudencia actual.

El principal argumento esgrimido por los tribunales en la década pasada fue que dichas ventajas fiscales atentaban contra la cooficialidad del catalán y el castellano en Cataluña. Los argumentos aducidos hoy a favor de los beneficios fiscales para fomentar el uso del catalán giran en torno a la competencia tributaria y en política lingüística.

Según la Constitución, el Estado tiene una potestad originaria para establecer tributos, mediante leyes, al tiempo que las comunidades autonómicas y las corporaciones locales están facultadas para establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. La Generalitat de Cataluña, cuya autonomía está reconocida constitucionalmente, tiene potestad para legislar en cuestiones lingüísticas.

El hecho de que la nueva ley de normalización lingüística no haya sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, argumentan los autores, supone una «presunción» de su constitucionalidad.

