

# ¿Pueden los Ayuntamientos cobrar tasa por el servicio de inspección de motores?

por

**JOSE LUIS GONZALEZ BERENGUER**

Doctor en Derecho y en Ciencias Políticas  
Secretario del Ayuntamiento de Hernani

I. Entre los servicios municipales cuyo destinatario no es universal, se encuentra —y con una creciente envergadura— la inspección de calderas, motores, transformadores, ascensores, montacargas y otros aparatos e instalaciones análogas, así como la inspección de establecimientos industriales y comerciales. La posibilidad de percepción por las Corporaciones de una tasa por la prestación de este servicio —cuyo alcance social es innegable, pues nadie dudará del interés que la comunidad tiene en la buena instalación y correcto servicio de tales aparatos e instalaciones (dejando aparte ahora el problema de la seguridad de los trabajadores, encomendada a otra esfera de la Administración)—, está siendo prácticamente negada por el Tribunal Supremo. Ante tan grave hecho hemos creído oportuno recordar lo que a nuestro juicio es la postura correcta en este importante punto.

Distinguiremos, para ello, el problema de la obligatoriedad del pago de esta tasa; y el problema de la cuantía de la misma.

II. a) En cuanto a la obligatoriedad del pago de la tasa por inspección de calderas, motores, etc., procede tener en cuenta:

a') El artículo 10 del Reglamento de Haciendas locales, que dice: «Cuando los interesados no provocaren la utilización de los servicios, únicamente podrán imponerse derechos y tasas por los que sean de la competencia municipal y tengan carácter obligatorio en virtud de precepto general o por disposición de los Reglamentos u Ordenanzas de policía local». De lo cual se deduce:

1.º Que siempre que se solicite por el administrado la prestación específica de un servicio de los no exceptuados (véase el número 4 de este mismo artículo), es procedente la percepción de la tasa.

2.º Que cuando el servicio no se solicite, debe concurrir para que proceda el cobro, esta doble circunstancia: que sea de la competencia municipal, y además que sea obligatorio por norma general u ordinaria.

Es decir, debe ser servicio que el Ayuntamiento pueda, legalmente prestar, y además, servicio cuya utilización obligatoria pueda ser impuesta a los administrados.

b') ¿Qué criterios suministra la Ley para saber si un servicio puede o no ser prestado por los Ayuntamientos? Ante todo, el artículo 101 de la Ley de Régimen local; y éste en su número 2, c), dice: «La actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines: salubridad e higiene, aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales..., prevención de epidemias..., recogida y tratamiento de basuras», y más claramente aún en su apartado 2, h) («policía urbana y rural..., protección de personas y bienes, policía de construcción, fábricas, establecimientos mercantiles...»), cita inequívocamente la protección de personas y bienes, así como la policía de fábricas, como uno de los fines principales a conseguir con la actividad municipal. Como dice García de Enterría (1), lo que estas listas quieren decir es que «todas estas materias y ese abstracto interés local, son objetos que legitiman una actuación municipal posible».

---

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1958, página 63.

c') A mayor abundamiento, el artículo 435 de la Ley de Régimen local dice: «Los Ayuntamientos podrán establecer derechos y tasas por prestación de servicios públicos municipales que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen especialmente por ellas», añadiendo el artículo 440: «Se entenderán comprendidos en el número 1 del artículo 435 los conceptos siguientes: ...9) Inspección de calderas de vapor, motores, transformadores, ascensores, montacargas y otros aparatos e instalaciones análogas, y de establecimientos industriales o comerciales». Sobre este punto de la competencia municipal se insistirá más adelante.

d') Si los Ayuntamientos «pueden» establecer tasas por la prestación de servicios públicos municipales; si entre estos servicios se encuentra comprendida la inspección de calderas y motores, ¿qué duda cabe de que puede imponerse tasa por esta inspección, aunque no la solicite el usuario, con tal de que el Ayuntamiento efectivamente la preste, y de que tenga en vigor una Ordenanza que declare el servicio obligatorio y lo regule?

b)° a') En cuanto a la cuantía de la tasa, un criterio superficial podría llevarnos a pensar que la Administración no tiene por qué cobrar por la prestación de dichos servicios una cantidad superior a la que a ella le supone el mantenimiento de los mismos. Sin embargo, una consideración más atenta nos llevará inmediatamente a la conclusión de que de un servicio público nunca puede decirse que su costo se reduce a la cifra estricta a desembolsar con motivo de su implantación, más los gastos de su subsistencia; sino que, por el contrario, todo el complejo del aparato administrativo es un presupuesto para la existencia del servicio, por lo que los usuarios, aunque la demanda no sea general, deben pagar además de aquellos gastos estrictos, una cuota de los generales de la Administración. En una palabra, no tiene por qué limitarse la tasa por prestación de ciertos servicios al costo de éstos. Por otra parte, la utilidad, el beneficio que un servicio reporta, puede ser desproporcionado con su costo, y parece lógico atender también al criterio

de dicho beneficio cuando se trata de calcular la cantidad a cobrar al usuario. Por último, y con arreglo a una tímida tendencia ya iniciada en la esfera local, y de la que en otro lugar nos hemos ocupado (2), es justo cooperar en la redistribución de la renta, teniendo en cuenta también como criterio determinante de las tasas, la capacidad económica del usuario del servicio.

b') Aplicando estos principios, la Ley de Bases de Régimen local en su base 24 dispuso que los tipos de percepción de derechos y tasas por prestación de servicios no estarían limitados por su costo, sino que se fijarían teniendo en cuenta: a) el censo de población y las características de la localidad; b) la utilidad que los servicios reporten a los usuarios; c) la naturaleza y finalidad de los servicios, así como el coste general de los mismos, y d) la capacidad económica de las personas o clases que puedan utilizarlos.

Que la enumeración era deliberada y producto de una consciente evolución experimentada por la mente de los legisladores, lo demuestra el contraste entre el texto transcrito y el del artículo 370 del Estatuto que acerca de este mismo punto prohibió que los derechos y tasas por prestación de servicios públicos excedieran en su cuantía de la del costo del servicio.

Tan afortunado giro, ya contenido en la Ley de Bases, se concretó en el artículo 9 del Decreto ordenador de las Haciendas locales de 25 de enero de 1946, y en el artículo 442 de la Ley de Régimen local, mantenido en el vigente texto refundido. Confirma este criterio «económico general» el propio artículo 442,2 de la Ley de Régimen local, cuando al hablar de la impugnación posible de las tarifas, dice que se resolverá «teniendo en cuenta las circunstancias indicadas, la situación económica del Ayuntamiento y la repercusión del gravamen en la economía general».

III. a) Con ocasión del cobro por parte de un Ayuntamien-

---

(2) GONZÁLEZ BERENGUER: *La dinámica del presupuesto*, «Boletín del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local», número 183.

to vizcaíno a una importantísima empresa, de la tasa por reconocimiento de motores, y la impugnación por la empresa del cobro referido, el Tribunal Supremo ha sentado con fechas 24 de noviembre de 1958, 23 de octubre de 1959 y 14 de diciembre de 1959, la siguiente sorprendente doctrina:

(Advirtamos que, sustancialmente, las tres sentencias son iguales, con nuevos argumentos respecto a la colisión con servicios estatales la tercera, si bien, en los dos primeros casos las resoluciones precedentes del Tribunal Económico-administrativo provincial habían sido adversas a la Administración, mientras que habían sido favorables las sentencias del Tribunal Contencioso provincial; en la tercera, también este último —conocida ya la postura del Tribunal Supremo—, fué desfavorable a la Administración. Por ello, la posición procesal de la Administración fué de demandada en los dos primeros casos, y de demandante en el tercero).

He aquí los considerandos de la primera sentencia del Tribunal Supremo:

«CONSIDERANDO: Que la cuestión a resolver en la presente sentencia se contrae a determinar si el Ayuntamiento de B. tenía o no derecho, conforme a la Ley de Régimen local y Reglamento de Haciendas municipales y provinciales, a girar la liquidación que practicó a cargo de la S. A. «B», por la inspección que llevó a cabo por medio de sus funcionarios técnicos a los motores y calderas de la fábrica de dicha Sociedad.

CONSIDERANDO: Que es muy de tener en cuenta para el debido enjuiciamiento de esta cuestión: 1.º Que la citada Sociedad no solicitó se practicara la mencionada inspección. 2.º Que éste no benefició en modo alguno a la referida empresa, y 3.º Que la misma está sujeta a las reglamentarias inspecciones por parte de la Delegación de Industria y autoridades competentes del ramo de Trabajo.

CONSIDERANDO: Que el párrafo primero del artículo 10 del prenombrado Reglamento dispone que «cuando... (se transcriben en este considerando el artículo citado, así como los

artículo 435 y 440 de la Ley de Régimen local que ya han sido vistos).

CONSIDERANDO: Que la aplicación de estas disposiciones al presente caso, lleva a la conclusión de que el Ayuntamiento de B. no podía legalmente exigir a la S. A. «B» derecho ni tasa alguna por la antes citada inspección, porque la enumeración legal que hace el artículo 440 de la Ley de Régimen local de servicios municipales y a cuya enumeración se refiere la sentencia apelada, no es determinante de competencia de los Ayuntamientos, bastante por sí sola para la percepción de tasas y derechos, sino que esa relación de servicios se consigna en el mencionado artículo 440, según expresa su párrafo primero, para entender tales servicios comprendidos en el número 1 del artículo 435 el cual, como queda dicho, limita el derecho de las Corporaciones municipales para la expresada percepción, a casos en los que la actuación de las Corporaciones beneficie especialmente a personas determinadas o se provoque también de manera especial por ellas; y es visto que la Compañía «B» ni solicitó la referida inspección ni se benefició con la misma.

CONSIDERANDO: Que en nada obsta a cuanto acaba de exponerse lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento de Haciendas locales de 1952, porque sus preceptos han de aplicarse en relación con lo preceptuado en la Ley de Régimen local, cuyo artículo 440 es citado por la sentencia apelada, y uno de los requisitos exigidos por el artículo 10 del mencionado Reglamento, para que puedan imponerse tasas por los Ayuntamientos, por la utilización de servicios no prestados a petición de los interesados, es que dichos servicios sean de la competencia municipal, y ya se ha examinado cuáles lo son, a efectos de imposición de tasas o derechos según el tan mencionado artículo 440 de la Ley de Régimen local, el que, como queda dicho, enumera 26 conceptos de servicios, pero lo hace para considerarlos comprendidos en el número 1 del artículo 435, que hace relación a los que benefician a personas determinadas

o se provoquen por ellas; siendo muy de tener en cuenta que esta redacción de dichos artículos de la Ley de Régimen local, se mantiene invariable en el texto refundido de la misma de 24 de junio de 1955, que es, por tanto, posterior al Reglamento de Haciendas locales que fué aprobado en 1952.

CONSIDERANDO: Que por lo expuesto, procede la revocación de la sentencia apelada».

La tesis del Tribunal Supremo se contiene al principio del considerando cuarto: «El Ayuntamiento; no podía legalmente exigir derecho ni tasa alguna...». Sus argumentos son:

a') El artículo 440 de la Ley de Régimen local no es determinante de la competencia de los Ayuntamientos.

b') El artículo 440 no tiene otro alcance que el de explicitar al artículo 435 del mismo Cuerpo legal.

c') Este último artículo limita el derecho de las Corporaciones a la percepción de tasas a los casos en que el servicio beneficie expresamente o se preste a petición del administrado.

b) No parece negar el Tribunal Supremo que el servicio de inspección de motores sea de la competencia municipal. Dice que estos servicios son de competencia municipal, pero sólo podrá cobrarse por ellos una tasa, si benefician. Del juego de la Ley de Régimen local y del Reglamento de Hacienda, no se deduce, a nuestro juicio, tal exigencia del beneficio. Pero además en este caso, el servicio beneficia a la empresa. Sólo confundiendo el beneficio de la empresa con el beneficio inmediato del bolsillo del empresario se puede negar aquel beneficio. Los frecuentísimos accidentes en establecimientos fabriles con daños al vecindario, dañan en primer lugar a la empresa. Y no puede sostenerse con un liberal criterio de «laissez faire», que el empresario ya cuidará por su propio interés del buen estado del utillaje de su empresa, o de que ésta no cause daños a tercero. Que hay muchísimos empresarios cuya miopía y egoísmo les lleva a correr graves riesgos por no hacer un gasto, es evidente. Y la evitación de esos riesgos —y el consi-

guiente beneficio para la empresa— se evita con un buen servicio de inspección.

c) Examinemos ahora el tercer punto del segundo considerando: («la empresa ya estaba sujeta a inspección por parte de otros organismos del Estado...»).

Que la inspección de calderas y motores es de competencia municipal es cosa indudable. Basta para ello con recordar no sólo los artículos citados antes (incluso los que apoyan la propia sentencia del Tribunal Supremo), sino también los artículos 62 y 63 de Reglamento de obras de 1924, el Reglamento de industrias incómodas, insalubres y peligrosas de 1925, y la norma quinta del artículo 248 del Reglamento de funcionarios de Administración local, que cita entre los cometidos de los técnicos municipales, la inspección de industrias privadas, «para favorecer su ordenado desarrollo y evitar o corregir todo perjuicio que a la seguridad o sanidad pública pueden irrogar las que se consideren incómodas, insalubres o peligrosas».

La referida inspección, muchas veces será también competencia de los organismos técnicos de la Administración del Estado (se trata de uno de los casos de aparente interferencia de competencias previsto en el artículo 156 de la Ley de Régimen local). Así se deduce de lo dispuesto en el Reglamento de Seguridad del Trabajo de 31 de enero de 1940, y del Reglamento de Seguridad e Higiene industrial de 17 de noviembre de 1931.

Técnicamente, no hay la menor dificultad para admitir la doble actuación de ambas Administraciones. En cuanto a la seguridad de los trabajadores, la diferencia entre la finalidad que ambas inspecciones persiguen no necesita aclaración. En cuanto a la inspección de instalaciones, la compatibilidad, y consiguiente inoperancia del argumento de la doble imposición, es también clara. La actuación de los técnicos municipales versará en todo caso —y principalmente, pero no únicamente—, sobre los posibles daños al vecindario; la de los técnicos estatales atenderá a otros fines. Por ejemplo, una instalación con peligro de radiactividad podrá causar daños al vecindario circundante —seguridad y salubridad—; pero podrá

también dañar a núcleos urbanos muy alejados —salubridad—; el primer aspecto incumbirá a la inspección municipal; el segundo a la estatal.

Queda el problema de la repercusión económica en el administrado, es decir, el problema de la doble imposición. A este respecto, hay que tener en cuenta que lo que se percibe por la inspección no es un impuesto, sino una tasa por la prestación de un servicio, que es lógico se cobre tantas cuantas veces el servicio se presta —siempre que no sea caprichosamente, lo cual caería claramente dentro de la desviación de poder—. Y es perfectamente admisible que Estado y Ayuntamiento presten —cada uno con su respectiva finalidad y sin incurrir, por consiguiente, en la prohibición del artículo 31, párrafo segundo, del Reglamento de Servicios— dos servicios, solo aparentemente iguales.

#### IV. En resumen:

a) Para la legitimidad del cobro de tasas por prestación de servicios, es preciso:

a') Que el servicio sea de la competencia municipal.

b') Que sea solicitado por el usuario; o, en otro caso, sea obligatorio (por norma general estatal o local en la que se incluirá la tarifa).

b) La cuantía de la percepción de ningún modo viene determinada por el costo del servicio, sino además por los criterios del artículo 442 de la Ley de Régimen local.

c) No obsta a todo ello la prestación—y consiguiente cobro— de un servicio estatal paralelo. Ambos pueden tener, y de hecho tendrán, finalidades distintas; y en todo caso, un servicio que atiende ante todo a la seguridad, puede lícitamente multiplicarse, mientras esta multiplicación persiga efectivamente la seguridad y no el lucro.

d) El servicio de inspección de motores es típicamente municipal, su uso obligatorio puede establecerse por Ordenanza, y es servicio que beneficia especialmente al usuario.

e) Procede, por consiguiente, que las Corporaciones sigan girando liquidaciones por la prestación de dicho servicio

—las sentencias como es lógico, declaran sólo la falta de derecho a cobrar para un Ayuntamiento, y sólo para ese caso— hasta que se logre, como es de esperar (3), un giro en la orientación de la jurisprudencia. A este respecto conviene señalar que la Orden ministerial del Ministerio de Hacienda de 19 de enero de 1960, posterior a la tercera de las sentencias comentadas, dice respecto a la tasa municipal por inspección de motores, que aquélla «tiene plena justificación legal» (considerando noveno).

f) Conviene tener en cuenta lo sucedido, para dejar definitiva e incontestablemente aclarado en la próxima Ley de Régimen local, el derecho de los Ayuntamientos a cobrar la tasa por inspección de motores en todo caso, suprimiendo la alusión al «beneficio» que a tan subjetivas interpretaciones se presta.

---

(3) El Tribunal Supremo tiene competencia y rectitud de intención sobradas para esperar de él una rectificación a una tendencia jurisprudencial cualquiera, si nuevos elementos de juicio llevan a su ánimo el convencimiento de que debe adoptarse un nuevo criterio en un determinado problema. Quiero adelantar aquí los datos esenciales de un trabajo que tengo en preparación acerca de un cambio de este tipo, cambio de incalculable trascendencia para las economías municipales. Se trataba de la negativa de las Delegaciones del Instituto Nacional de Previsión a extender la certificación acreditativa de la exclusión de los empleados locales de los seguros sociales, negativa que comportaba la imposibilidad de devolver a arcas municipales lo doblemente pagado por seguridad social, juntamente con la contribución por sus montes; y negativa, en fin, que venía siendo ratificada por unánime jurisprudencia del Tribunal Supremo. En admirable pieza forense, el Letrado del Colegio de Madrid, D. Daniel González Urrutia, ya fallecido, logró del Tribunal Supremo una sentencia que, rectificando el criterio anterior, declaró el derecho de las Corporaciones locales a obtener la referida certificación, y la consiguiente devolución de lo doblemente pagado y —lo que es más importante— el derecho a no pagar por dicho concepto para lo sucesivo.