

La financiación de los consorcios: naturaleza y régimen jurídico de sus recursos y patrimonio ⁽¹⁾

I. Preliminar. II. Previsiones sobre financiación y régimen económico-financiero en la LRJSP. III. Recursos de los consorcios: propios, cedidos o afectados. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

Germán Orón Moratal *

RESUMEN:

El régimen jurídico financiero de los consorcios tras las modificaciones introducidas por la LRJSP de 2015, configurados como administración institucional, ofrece una mayor preocupación por las salidas de fondos de las Administraciones consorciadas que respecto del propio consorcio, quien debe regirse por la legislación aplicable a la Administración de adscripción. No obstante, entre los recursos financieros de los consorcios, además de los condicionantes de la legislación de estabilidad presupuestaria, por ejemplo en materia de operaciones de crédito, no parece que conforme a Derecho puedan establecer tasas fuera del caso de ser exclusivamente entidades municipales asociativas, sin perjuicio de que se les pueda ceder o afectar tributos establecidos por la Administración de adscripción.

PALABRAS CLAVE: Consorcio; operaciones de crédito; poder tributario; tasas; administración institucional.

ABSTRACT:

The legal and financial system of consortia after the amendments introduced by the LRJSP of 2015, which configure them as an institutional administration, offers greater concern for the outflow of funds from the consortium administrations than for the consortium itself, which must be governed by the applicable legislation to the public administration to which they are attached. However, among the financial resources of the consortiums, in addition to the constraints of budgetary stability legislation, for example in the area of credit operations, it does not appear that, according to law, they may establish tax

* Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universitat Jaume I de Castellón.

** Fecha recepción: 21 de noviembre de 2018 - Fecha aceptación: 11 de diciembre de 2018.

(1) Este trabajo tiene su origen en una conferencia pronunciada en las jornadas "Los consorcios locales ante los retos del siglo XXI", celebradas en Logroño los días 21 y 22 de junio de 2018, organizadas por el INAP y el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja. Se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2017-86971-P, del MEIC, dirigido por Diego Marín Barnuevo (UAM), con el título: LAS ENTIDADES LOCALES Y SU FINANCIACION: NUEVOS RETOS DERIVADOS DE LA REFORMA DEL CONTROL INTERNO Y DE LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL y en el GV/2017/152 de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, Programa para la promoción de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en la Comunitat Valenciana, Dirigido por Carmen Uriol (UV), con el título DERECHOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE FRENTE A UNA PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS. SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE MEJORA.

rates, except for those being exclusively associative municipal entities, notwithstanding that they may be assigned or affected taxes established by the public administration to which they are attached.

KEY WORDS: Consortium; credit operations; taxing power; tax rates; institutional administration.

I. PRELIMINAR

La STC 41/2016, de 3 de marzo –en la que el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, LRSAL, en resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de Extremadura–, fue la primera dictada sobre la citada Ley, existiendo otras posteriores, como la 93/2017, de 6 de julio, y aún queda alguna más pendiente de los 11 recursos interpuestos contra la misma Ley. En la sentencia referida se declara conforme a la Constitución el nuevo régimen jurídico de los Consorcios, disperso en toda la LRSAL, y que afecta a toda clase de consorcios estatales, autonómicos y locales.

Aquella Ley llevó a una necesaria adecuación de los estatutos de los consorcios existentes, y la posterior Ley de Régimen jurídico del sector público, Ley 40/2015, de 1 de octubre, que entró en vigor en octubre de 2016, ya con la certeza de la constitucionalidad en relación con el régimen preexistente de los consorcios, incorporó y detalló más el régimen de estos ⁽²⁾, y quizá conforme a la DA 17ª algún Consorcio debió adaptarse en el plazo de un año, si bien los estatales creados por ley no tienen plazo para ello. No obstante, algunos de los preceptos de la LRJSP que afectan a los consorcios también están incluidos en el recurso de inconstitucionalidad admitido a trámite por providencia de 19 de julio de 2016, núm. 3774-2016, promovido por el Gobierno de Cataluña.

La regulación de los consorcios tiene el carácter de básica, salvo la previsión del art.123.2 que para los del Estado exige que su creación se autorice por Ley, algo de imposible exigencia en el ámbito local, y que para las Comunidades Autónomas dependerá

de los que ellas decidan, siendo posible en cualquier caso participar en Consorcios sin autorización legal, más allá de la que deba existir en las leyes de presupuestos que aprueben las consignaciones para financiar las aportaciones a los mismos.

En el Estado, los Consorcios forman parte del sector público institucional (art. 84 LRJSP, precepto que no es básico), y conforme a la Ley General Presupuestaria, modificada por la citada LRJSP, también los adscritos a la Administración General del Estado (art. 2 LGP).

También es oportuno señalar en este momento que, en la clasificación del sector público estatal, se distingue entre el administrativo, empresarial y fundacional conforme al art. 3 LGP, y los consorcios pueden formar parte del administrativo o del empresarial, en función de que se dé alguna de las circunstancias legalmente fijadas, cuales son para ser del administrativo:

1.ª Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.

2.ª Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta Ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Los servicios públicos, y entre ellos los municipales, tal y como se recogen en la Ley de Bases de Régimen Local, pueden ser de carácter obligatorio o no, económicos o no, generales o destinados a sectores específicos de la ciudadanía, de carácter permanente o temporal, y a su vez hay servicios en los que será posible exigir contraprestaciones, bien tributarias o bien precios públicos, si así se decide, mientras que en otras ocasiones no podrá ser así, por la naturaleza del servicio o por impedirlo la ley, por lo que en función de los fines y de cómo se financien, el consorcio puede ser Administración o empresa.

Los consorcios, dispone el art. 118 LRJSP, son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias

(2) Para una visión general del régimen jurídico, sin abordar la financiación, vid., MARTÍN LORENZO, B., "Los consorcios: régimen básico y singularidades tras la Ley 40/2015", en *Actualidad Administrativa*, nº 9, septiembre de 2018.

“La financiación de los consorcios: ...”

Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas. La singularidad jurídica y personalidad propia, por tanto, está legalmente establecida, pero a su vez, como consecuencia de previsiones derivadas de las exigencias de estabilidad presupuestaria es necesario que el consorcio esté adscrito a una Administración territorial, adscripción que debe figurar en los estatutos del consorcio, pero en ningún lugar está dispuesto que suponga dependencia, y que como veremos tiene esencialmente la finalidad de garantizar la seguridad jurídica en cuanto a las normas por las que se deben regir.

Además, esa adscripción, como está previsto que pueda cambiar anualmente, y también así resultaba de lo dispuesto en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, si diera lugar al cambio comportaría la modificación de los Estatutos.

Por otro lado, existe una previsión que puede llegar a ser trascendente en aquellos casos en que en el consorcio participen además de entidades locales, el Estado o la Comunidad Autónoma, pues en el Título III de la LRJSP dedicado a las relaciones interadministrativas, se dispone en el art. 140.2 que *“En lo no previsto en el presente Título, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local”*. Algo que anteriormente se establecía en el art. 9 de la Ley 30/1992.

En cuanto a su régimen jurídico, dispone el art. 119 que se regirán por lo establecido en esta Ley, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos, así como se dispone que tendrán carácter supletorio las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los Consorcios locales. Lógicamente, los estatutos deberán respetar las normas de rango superior.

II. PREVISIONES SOBRE FINANCIACIÓN Y RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO EN LA LRJSP

Entre los criterios para fijar la adscripción del Consorcio a una Administración, siendo el primero

el de disponer de la mayoría de votos en los órganos de gobierno, figura en séptimo lugar el de quien “Financie en más de un cincuenta por ciento (o), en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año”, y en octavo lugar el de ostentar el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.

En relación con esas aportaciones, exige la ley (art. 124) que los estatutos, además de identificar a los participantes en el consorcio, también lo haga de las aportaciones de sus miembros, añadiendo que “A estos efectos, en aplicación del principio de responsabilidad previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, los estatutos incluirán cláusulas que limiten las actividades del consorcio si las entidades consorciadas incumplieran los compromisos de financiación o de cualquier otro tipo, así como fórmulas tendentes al aseguramiento de las cantidades comprometidas por las entidades consorciadas con carácter previo a la realización de las actividades presupuestadas”.

Esas cautelas se ven acompañadas de otra previsión en la DA 10ª, en virtud de la cual “Cuando las Administraciones Públicas o cualquiera de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes sean miembros de un consorcio, no estarán obligados a efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados”. Se trata, pues, de una previsión que puede poner en riesgo la subsistencia del consorcio, al dejar en manos de cada Administración consorciada seguir efectuando aportaciones o no, al margen de la exigibilidad al incumplidor que justificaría en incumplimiento del resto. Al menos la ley dispone que no se estará obligado, que es distinto de no tener que efectuar la aportación.

Asimismo, el art. 57 de la LBRL dispone que “La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad

financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.”

La subordinación de la existencia del consorcio a la imposibilidad de un convenio, y los condicionantes para actuar cuando un partícipe no realice las aportaciones, evidencia una mayor preocupación por el resultado de las cuentas de las Administraciones, especialmente las locales, que por las propias del consorcio, que en ese ámbito no pueden pedir más recursos a sus miembros. Obviamente, no solo de aportaciones se va a financiar necesariamente el consorcio, e incluso puede que estas no existan más que testimonialmente o sólo se ceda el uso y no la propiedad de bienes, singularmente cuando el consorcio sea de los que prestan servicios gravados con tasas o cobra precios públicos, pues no es lo mismo un consorcio para la extinción de incendios que para el suministro de agua o tratamiento de residuos, pues estos últimos pueden disponer de un flujo de ingresos que no requiera aportaciones de las entidades partícipes.

Los ingresos que obtenga el consorcio conforme a los recursos financieros que le correspondan según sus estatutos, son sin duda del consorcio y a él le corresponden, como lo son los de una sociedad mercantil por el desarrollo de su actividad, y el partícipe consorciado tendrá la cuota que según su participación le corresponda, cuota que únicamente será objeto de especificación es caso de separación del consorcio o de la disolución del mismo. Circunstancias estas últimas que sí se regulan en la ley para concretar lo que le pueda corresponder a cada partícipe en casos de separación y disolución.

Para los casos de separación de una Administración, pero sin disolverse el consorcio, dispone la ley en el art. 126.2 que

“Se calculará la cuota de separación que corresponda a quien ejercite su derecho de separación, de acuerdo con la participación que le hubiera correspondido en el saldo resultante del patrimonio neto, de haber tenido lugar la liquidación, teniendo en cuenta el criterio de reparto dispuesto en los estatutos.

A falta de previsión estatutaria, se considerará cuota de separación la que le hubiera correspondido en la liquidación. En defecto de determinación de la cuota de liquidación se tendrán en cuenta, tanto el porcentaje de las aportaciones al fondo patrimonial

del consorcio que haya efectuado quien ejerce el derecho de separación, como la financiación concedida cada año. Si el miembro del consorcio que se separa no hubiere realizado aportaciones por no estar obligado a ello, el criterio de reparto será la participación en los ingresos que, en su caso, hubiera recibido durante el tiempo que ha pertenecido al consorcio.

Se acordará por el consorcio la forma y condiciones en que tendrá lugar el pago de la cuota de separación, en el supuesto en que esta resulte positiva, así como la forma y condiciones del pago de la deuda que corresponda a quien ejerce el derecho de separación si la cuota es negativa.

La efectiva separación del consorcio se producirá una vez determinada la cuota de separación, en el supuesto en que ésta resulte positiva, o una vez se haya pagado la deuda, si la cuota es negativa”.

Del mismo modo para los casos de disolución, el art. 127.3, dispone que

“El liquidador calculará la cuota de liquidación que corresponda a cada miembro del consorcio de conformidad con lo previsto en los estatutos. Si no estuviera previsto en los estatutos, se calculará la mencionada cuota de acuerdo con la participación que le corresponda en el saldo resultante del patrimonio neto tras la liquidación, teniendo en cuenta que el criterio de reparto será el dispuesto en los estatutos.

A falta de previsión estatutaria, se tendrán en cuenta tanto el porcentaje de las aportaciones que haya efectuado cada miembro del consorcio al fondo patrimonial del mismo como la financiación concedida cada año. Si alguno de los miembros del consorcio no hubiere realizado aportaciones por no estar obligado a ello, el criterio de reparto será la participación en los ingresos que, en su caso, hubiera recibido durante el tiempo que ha pertenecido en el consorcio”.

También es posible la previsión estatutaria, aunque improbable por la situación, de que no existiendo deuda que amortizar, se pueda distribuir el superávit que el consorcio pueda tener, algo que únicamente tendrá sentido cuando sus ingresos no estén conformados por tasas exclusivamente, pues el importe de estas no puede exceder el coste del servicio, ni se comprometa la sostenibilidad financiera de la prestación del servicio en el futuro. Lógicamente en los estatutos se debe haber previsto, además de la citada hipótesis, la forma en que se participará en los ingresos.

“La financiación de los consorcios: ...”

Llegados a este punto debemos referirnos, en primer lugar, a las previsiones que la LRJSP hace sobre el régimen financiero de los consorcios, y a continuación a las ausencias en la ley sobre la financiación de los consorcios.

Es el art. 122 el dedicado al “Régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial”, rúbrica que no hace mención expresa a la financiación del consorcio, por lo que al margen de lo que a ella puede afectar el contenido del precepto que nos ocupa, será en la legislación autonómica, en los estatutos, y supletoriamente en la legislación de régimen local donde habrá que acudir para delimitar sus posibilidades.

El consorcio, en su actividad económico-financiera se debe regir por las normas que sean aplicables a la Administración a la que se adscriban, por lo que en función de su naturaleza será a la Ley General Presupuestaria si es estatal, a la ley de hacienda autonómica respectiva si el consorcio está adscrito a una Comunidad Autónoma o a la legislación reguladora de las haciendas locales, si es local, además de a las previsiones específicas que para cada una de esas Administraciones contiene la legislación de estabilidad presupuestaria ⁽³⁾.

La indeterminación del control mencionado en la Ley, conlleva que incluya tanto el interno como el externo, y siendo éste último atribuido en general al Tribunal de Cuentas, sólo en aquellos casos en que en la Comunidad Autónoma haya un órgano de control externo propio, éste también podrá controlar a los autonómicos y a los locales si su ley de creación le ha atribuido competencias sobre la hacienda local de su territorio. En cambio, para el control interno se estará a la respectiva ley de aplicación, debiendo realizar la señalada auditoría de las cuentas anuales la Intervención de la respectiva Administración de adscripción.

Y para determinar con mayor claridad la Administración de adscripción, si no hubiera una solución clara de acuerdo con los criterios de la LRJSP, resulta de especial relevancia lo previsto en la DA 9ª de la LGP, en sus distintas redacciones desde la modificación introducida por la disposi-

ción final 5.20 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, donde se aclara que la adscripción lo es a la Administración cuya participación sea igual o superior al de cada una de las restantes Administraciones Públicas, y por lo tanto no al conjunto de las otras Administraciones, de modo que si en un consorcio hay una participación autonómica del 30 por ciento, estatal del 20 por ciento y el restante 50 por ciento está en manos de la Diputación Provincial y varios municipios, sin llegar ninguna de estas entidades locales al 30 por ciento, la adscripción, si hubiera que llegar a este criterio para determinarla, sería un consorcio adscrito a la Comunidad Autónoma.

Y a la legislación de esa Comunidad será a la que se sometería en cuanto a su patrimonio, por así derivar del núm. 5 del art. 122 (Los consorcios se regirán por las normas patrimoniales de la Administración Pública a la que estén adscritos), lo cual no significa que el patrimonio del consorcio sea de la Administración de adscripción, la titularidad será del consorcio, sin perjuicio de las cuotas de liquidación que correspondan en caso de separación o disolución.

Sobre la financiación del Consorcio, la LRJSP únicamente prevé las condiciones para las salidas de fondos de las Administraciones consorciadas, esto es, para el gasto que supone para ellas, y no tanto como el ingreso que representa para el consorcio, pues el art. 122.2 dispone que “A efectos de determinar la financiación por parte de las Administraciones consorciadas, se tendrán en cuenta tanto los compromisos estatutarios o convencionales existentes como la financiación real, mediante el análisis de los desembolsos efectivos de todas las aportaciones realizadas”. Esto es, establece lo que se ha de tener en cuenta para justificar las eventuales transferencias, o la asignación de recursos de las Administraciones consorciadas al consorcio, además de la cautela ya señalada de la DA 10ª LRJSP. Lógicamente, en la medida que en los consorcios pueden participar entes privados, sobre las disponibilidades financieras por estos nada debe decir la ley.

(3) Son tres los apartados del art. 122 los que inciden en este aspecto, los núm. 1, 3 y 4, en virtud de los cuales:

1. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

3. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio.

4. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración Pública de adscripción.

Pero la Ley tampoco dice nada sobre los recursos financieros del consorcio, y de cuales puede disponer más allá de las aportaciones de las entidades consorciadas, y es aquí donde debemos pasar a preguntarnos y responder qué recursos propios pueden tener los consorcios, o en su caso cedidos y afectados. En relación con la Hacienda local y su financiación, ha habido por parte del Estado un apoderamiento de competencias en las sucesivas leyes sobre Hacienda local, muchas de ellas confirmadas por la sentencia del TC 233/1999, de 16 de diciembre, pero dicha sentencia también admitía que había aspectos no prohibidos a la actuación autonómica, siempre que se produzca el respeto a la autonomía local, e incluso advertía de algún exceso en la Ley estatal. Como complemento a ello habría que sumar la interpretación, cuando no reformulación, que se hizo por la STC 31/2010, de 28 de junio. Las CCAA, como veremos, donde sí pueden tener algún margen es en relación con entidades locales distintas de las provincias y los municipios.

III. RECURSOS DE LOS CONSORCIOS: PROPIOS, CEDIDOS O AFECTADOS

Más allá de los ingresos que pueda generar la gestión de su patrimonio, aportaciones o transferencias de los entes consorciados conforme resulta del régimen general descrito en el punto anterior, cabe distinguir entre los eventuales recursos, los no tributarios por un lado, que son los procedentes de operaciones de crédito y los precios públicos, y por otro lado, los tributarios, dado que las posibilidades de su uso o establecimiento son bien distintas. A su vez, será relevante la norma por la que se deben regir, que será la correspondiente a la Administración de adscripción.

Dado que su finalidad no es financiar gastos, omitiremos cualquier referencia a las sanciones pecuniarias que pudieran imponer si los estatutos o la norma de creación del consorcio les atribuyera potestad sancionadora.

Lógicamente, los recursos que en concreto pueda tener cada consorcio deberán estar previstos en los estatutos, pero el análisis que procede hacer es el de en qué términos los estatutos pueden prever su existencia, dado que los estatutos no pueden desconocer las exigencias constitucionales y legales para poder contar con unos recursos u otros.

III. 1. Recursos no tributarios

Por lo que se refiere a las operaciones de crédito, en la legislación de régimen local no está expresamente previsto como recurso financiero de otras entidades locales distintas de los municipios y provincias, aunque la remisión que en ocasiones se hace de forma genérica a los recursos de los ayuntamientos (art. 150 TRLRHL), podría permitir pensar que es posible. En la medida que pueden comprometer para su amortización a las Administraciones consorciadas, habrá que estar en cada caso a las posibilidades de endeudamiento de la respectiva Administración a la que se adscribe, singularmente si la operación de crédito va más allá de necesidades transitorias de tesorería. Ciertamente, las posibilidades cada vez más reducidas para endeudarse conforme a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y el objetivo de reducción de la deuda existente de las distintas Administraciones públicas, será posible, pero no probable que se puedan concertar operaciones de crédito por los consorcios, dado su cómputo en el endeudamiento de las Administraciones públicas, y la necesidad de autorización en la mayoría de supuestos. Obviamente si se entiende que el consorcio es una entidad local --pues de entenderse que no lo es, la operación de crédito sólo debiera ser eventual recurso si ha sido creado por autorización legal y en ella se prevé este recurso--, deberá ajustarse a las posibilidades de endeudamiento de las Administraciones de adscripción ⁽⁴⁾.

Para los organismos autónomos de las entidades locales hay previsiones específicas en los arts. 49, 53 y 54 TRLRHL, lo que ahora se indica por lo que

(4) En relación con este recurso, para un consorcio que no es local, adscrito al Estado, el de la Zona Franca de Santander (Orden HAP/1412/2016, de 29 de agosto, por la que se autoriza la constitución del Consorcio de la Zona Franca de Santander y se aprueban sus estatutos, «BOE» núm. 210, de 31 de agosto de 2016) se prevé entre sus recursos, art. 22, f) "Los productos de empréstitos que realice y demás operaciones financieras que autorice el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas", reiterando en el núm. 2 del mismo que "La Entidad podrá realizar empréstitos, sean o no hipotecarios, y contratar garantías de emisión y seguros de colocación de títulos. También podrá emitir «warrants» y cualquier otra forma de resguardos de garantía". Aun cuando en el consorcio participe una entidad financiera vinculada a la ciudad, esas emisiones de deuda deberán siempre ajustarse al régimen de deuda del Estado.

“La financiación de los consorcios: ...”

a continuación se verá sobre los precios públicos de los consorcios locales, además de cuanto se ha dicho ya de que los consorcios en la LRJSP se incluyen en la Administración institucional.

En segundo lugar, como recurso no tributario debemos referirnos a los precios públicos, que por no tener la consideración de prestación patrimonial de carácter público no están sometidos al principio de reserva de ley. Conforme a la Ley de Tasas y Precios Públicos, tienen la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados. En tanto que el consorcio puede prestar servicios de esta naturaleza, y en la medida que no pueda calificarse como tasa (caso dudoso es el de si el servicio de que se trate no lo presta el sector privado en el ámbito territorial de la Administración de que se trate pero sí en el de otra Administración territorial), podrá disponer de los precios públicos como recurso, pero deberá estarse a las distintas posibilidades de establecimiento, pues no son las mismas en el Estado, Comunidades Autónomas o entidades locales.

En el Estado, la LTPP, en su art. 26 se dispone que el establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos se hará por Orden del Departamento ministerial del que dependa el órgano que ha de percibirlos y a propuesta de éste, o directamente por los organismos públicos, previa autorización del Departamento ministerial del que dependan. De este modo, en los consorcios que el Estado participe y al mismo esté adscrito, aunque no se trata de un ente dependiente, y en sus estatutos se haya previsto que el precio público pueda ser recurso de los mismos, podrá establecerse el precio público por el mismo consorcio, dado que la previsión estatutaria supondría la autorización que exige el art. 26.

Si el consorcio está adscrito a una Comunidad Autónoma habrá que estar a la norma de la respectiva Comunidad. Si se sigue el mismo criterio que en el Estado, o no está fijado ningún requisito, la solución será la misma, pero no siempre es así. Por ejemplo, en La Rioja, su Ley de Tasas y Precios Públicos establece que un Decreto del Gobierno debe fijar los bienes, servicios y actividades retri-

buides por precios públicos, y tras ello se podrá establecer por Orden del Consejero competente. No se prevé pues con carácter general que los establezcan organismos públicos, si bien en el caso del Consorcio de Aguas y Residuos de la Rioja se prevé por Ley que sí pueda establecerlos.

En el caso de las Entidades locales, y por tanto para los consorcios adscritos a una Entidad local, hay que acudir al TRLRHL. Y el art. 47 establece que corresponde el establecimiento al Pleno de la Corporación, sin perjuicio de su delegación en la Comisión de Gobierno. No obstante, el núm. 2 de este precepto dispone que *“Las entidades locales podrán atribuir a sus organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran su coste. Tal atribución podrá hacerse, asimismo y en iguales términos, respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus estatutos.”*

En ambos supuestos, los organismos autónomos y los consorcios enviarán al ente local de que dependen copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio.”

Para los organismos autónomos queda claro que pueden fijar los precios que cubran el coste del servicio previamente establecidos por la entidad local, por lo que no podrán hacerlo para aquellos considerados como sociales por ser inferiores al coste, y en principio, ello también resulta así para los consorcios, “a menos que otra cosa se diga en sus estatutos”. Esta excepción conforme a los estatutos puede ser cualquiera, por lo que cabe entender que los estatutos puedan prever que el consorcio establezca precios públicos sin que sea necesario que previamente esté establecido por ninguna entidad local, e incluso que los fijen si son de importe inferior al coste, aunque esto último podría contradecir las exigencias de estabilidad presupuestaria que recaen sobre las Administraciones consorciadas.

En cualquier caso, el punto de partida de que el precio lo establezca la Entidad local o por delegación la Comisión de gobierno, y no el consorcio, es relevante si se compara con las posibilidades de establecimiento de precios públicos por los consorcios adscritos al Estado. No obstante, y como después se verá, también es significativo que los consorcios sólo sean tenidos en cuenta en el TRLRHL en relación con los precios públicos, pues no hay

ningún otro precepto de esta norma que los contemple expresamente.

En el caso de que los precios públicos fueran la principal fuente de financiación del consorcio, sería posible encajar al mismo dentro del sector público empresarial de la Administración a la que estuviera adscrito.

III. 2. Recursos tributarios: de la regulación legal a la interpretación jurisprudencial. En especial las tasas de consorcios locales

A diferencia de los precios públicos, los tributos sí deben estar establecidos por ley y una norma de este rango debe regular los elementos esenciales del mismo. Todo tributo estatal o autonómico debe estar establecido por ley, dado que Estado y CCAA tienen poder legislativo. Las entidades locales (Corporaciones dice la Constitución y entidades la LGT) también pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes, pero al carecer de poder legislativo sólo pueden establecer aquellos que previamente se hayan regulado por ley, habiendo declarado el Tribunal Constitucional que es al Estado al que corresponde la regulación de los tributos que puedan establecer las entidades locales, si bien conforme al TRLRHL las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de regular, con los límites previstos, los recursos de que pueden disponer otras entidades locales (comarcas, áreas metropolitanas y entidades inferiores al municipio, arts. 153.2, 155.2 y 156.2). Y aun estando previamente regulados por ley, para poder dar cumplimiento a las exigencias del principio de autoimposición, los tributos locales deben ser establecidos por el Pleno de la corporación, compuesto por miembros elegidos democráticamente por sus representados, directamente en el caso de los municipios e indirectamente en el caso de las Diputaciones provinciales, pero en cualquier caso todos son miembros electos. No siendo Estado, Comunidad Autónoma, ni entidad local, conforme al art. 4.3 LGT, las demás entidades de derecho público podrán exigir tributos cuando una ley así lo determine.

Dicho esto es evidente que los consorcios en ningún caso pueden establecer impuestos, y sobre sí pueden establecer contribuciones especiales y tasas es lo que requiere una mayor profundización.

Para los consorcios adscritos al Estado y a las CCAA, en puridad, los consorcios no debieran poder establecer ni tasas, ni contribuciones especiales, pues el Estado y la Comunidad Autónoma sólo pueden establecerlas por ley, y no es posible que el consorcio pueda hacer por norma inferior a la ley, aquello que no puede hacer la Administración de adscripción si ésta debe hacerlo por ley conforme a las reglas de fuentes del sistema tributario. Las eventuales tasas que pudieran exigir esos consorcios lo serán por haberlas afectado el titular del poder legislativo al respectivo consorcio. Del mismo modo que podrían afectar un impuesto estatal o autonómico, ya sea total o parcialmente. En tanto en cuanto el tributo esté afectado será ingreso del consorcio y a él le corresponderá la titularidad de las cantidades percibidas para atender las finalidades que le incumben.

Problema distinto hay en relación con los consorcios locales. La discusión doctrinal sobre la naturaleza de los consorcios como entidad local o no, viene de lejos ⁽⁵⁾, y frente al silencio legal hay un realidad jurisprudencial que no puede desconocerse. En cualquier caso, las entidades locales son titulares de poder tributario conforme al art. 133.2 CE y art. 4.2 LGT.

Ya se ha dicho que para el establecimiento de precios públicos, los consorcios locales tienen expresamente previstas las posibilidades de su fijación cuando hayan sido establecidos por la corporación, y en su caso el establecimiento si se prevé en los estatutos. Salvo para este posible establecimiento, existe en el régimen citado una cierta asimilación con los organismos autónomos, que no son ente local, pero sin perjuicio de sí ser sector público local. Y ya hemos dicho que en el Estado, los consorcios forman parte del sector público institucional.

En relación con los recursos tributarios, para las entidades locales distintas de los municipios y las provincias, el art. 152 del TRLRHL dispone que “Las

(5) Entre otros, MARTÍN MATEO, R. Los Consorcios locales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970 y “Los Consorcios locales: Una institución en auge”, en *RAP*, núm. 129, 1992; CASTILLO BLANCO, F. A., “Los Consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de Régimen Local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991; NIETO GARRIDO, E., *El Consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997; SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 7ª Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008.

“La financiación de los consorcios: ...”

comarcas, áreas metropolitanas, **entidades municipales asociativas** y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en esta ley y disposiciones que la desarrollen”. Entidad local asociativa por antonomasia son las mancomunidades, pero puede haber otras como así se desprende del art. 154 TRLRHL, al disponer que “Las mancomunidades y demás entidades municipales asociativas dispondrán, además de los recursos citados en el artículo 151(sic, pues es el 152), de las aportaciones de los municipios que integren o formen parte de aquéllas, determinadas de acuerdo con lo establecido en los estatutos de creación respectivos”.

Entre esas “demás entidades municipales asociativas” se ha dado cabida tradicionalmente a los consorcios locales. Ahora bien, si el art. 26 LBRL cita los consorcios junto a las mancomunidades a los efectos de la prestación de servicios municipales, en el resto de menciones a los consorcios que se realizan en la misma ley lo es junto a organismos autónomos, sociedades o fundaciones, esto es, sector público institucional de la entidad local.

Y las entidades asociativas referidas han de ser municipales, que no es lo mismo, sino más restrictivo que locales. Por tanto, en la medida que en las mismas haya miembros que no sean municipios, será bastante difícil incluirlas entre ellas, razón por la cual un consorcio en el que formen parte la Diputación provincial o entes privados junto a los municipios, puede ser una entidad asociativa, e incluso local, pero municipal no lo será, y es a las municipales a las que se les prevé que puedan establecer tasas, no a otras entidades asociativas.

Ahora bien, no deja de ser paradójico que se incluya a los consorcios locales entre los entes locales para poder establecer tributos, y no sólo exigirlos, cuando el propio TRLRHL contiene un régimen mucho más restrictivo para que puedan establecer precios públicos, y se pretenda, amparados en el silencio normativo, un mayor margen de posibilidades para establecer tasas y contribuciones especiales, de lo expresamente establecido en la regulación de los precios públicos. Dadas las exigencias para establecer tributos y precios públicos que tuvo que delimitar y fijar el Tribunal Constitucional (SSTC 185/1995, de 15 de diciembre, y posterior-

mente, 233/1999, de 16 de diciembre, y 106/2000, de 4 de mayo), no parece razonable que haya posibilidades más amplias para establecer tasas, que para establecer los precios públicos de los consorcios, en los términos previstos en el art. 47 TRLRHL.

En cualquier caso, e incluso aceptando que ello pudiera ser así, una nota que deriva de las exigencias del principio de reserva de ley y el principio de autoimposición, es que los miembros con voto de la asamblea del consorcio fueran todos cargos electos, pues en la medida que hubiera miembros designados que no hubieran sido democráticamente elegidos, no estarían representando a quien podría estar obligado al pago de los tributos que se pretendieran establecer y exigir.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 31 de mayo de 2010 (Roj: STS 3188/2010 - ECLI: ES:TS:2010:3188) afirma no desconocer la potestad tributaria del Consorcio “para imponer y regular las tasas que puede percibir por la prestación de los servicios cuya gestión tiene encomendada”. Tras la legislación habida en relación con los consorcios en la LRSAL y en la LRJSP, en las que inequívocamente los consorcios se califican de administración institucional, con personalidad jurídica propia, pero adscrito necesariamente a una administración territorial, la STS 214/2017, de 9 de febrero (Roj: STS 376/2017 - ECLI: ES:TS:2017:376), si bien afectaba a una Ordenanza aprobada por un consorcio publicada el 30 de diciembre de 2013, teniendo en cuenta que históricamente, los Consorcios han tenido atribuida potestad tributaria para establecer y exigir tributos, entiende que siguen teniendo reconocida esa posibilidad en el art. 152 TRLRHL, y tomando como punto de referencia la relajación de las exigencias del principio de reserva de ley para que los entes locales puedan establecer y exigir tasas, concluye que “aun en los supuestos de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica o sectorial aplicable, la normativa vigente atribuye a los Consorcios una potestad tributaria que se concreta en la competencia para el establecimiento y exigencia de tasas”, entendiendo que “resulta ser la Asamblea del Consorcio el órgano que aprueba dicha Ordenanza, como órgano representativo de las entidades consorciadas, que han sido elegidos previamente por sus respectivas Corporaciones”. El FJ 5º lo concluye del siguiente modo:

“En relación con necesidad de la potestad reglamentaria para aprobar la ordenanza fiscal, su cobertura legal se encuentra en el TRLHL, y no solo en las previsiones de la legislación de las correspondientes Comunidades Autónomas que, para los Consorcios, suelen remitirse a los Estatutos que son los que, en último término, regulan el ejercicio de dicha potestad.

Las entidades locales consorciadas delegan en el Consorcio las atribuciones necesarias para el desarrollo de las actividades encomendadas, atribuyendo a la Asamblea General -un órgano representativo equivalente- la competencia para aprobar las correspondientes normas reglamentarias entre las que están las ordenanzas fiscales.

La legitimidad de la Asamblea General u órgano equivalente de los Consorcios para la aprobación de la Ordenanza fiscal deriva de su composición, integrada por miembros representativos de las entidades consorciadas, que han sido elegidos por las correspondientes Corporaciones”.

Sin negar el apoyo que el art. 152 TRLRHL puede dar a que los consorcios puedan establecer y exigir tasas y contribuciones especiales⁽⁶⁾, y a su vez queriendo ignorar lo establecido en el art. 47 del mismo cuerpo legal, ello sólo debiera admitirse para aquellos consorcios cuyas entidades consorciadas fueran municipios, e incluso podría admitirse ignorando lo de entidades municipales asociativas, si fuese con la Diputación provincial, dado que todos sus miembros han de ser ediles municipales y pueden satisfacer el principio de autoimposición. Ahora bien, la Ordenanza validada por el TS en la sentencia citada, y que por otros motivos de cuantificación para 2013 fue recurrida y también validada por el mismo Tribunal en sentencia de 28 de junio de 2016 (Roj: STS 3076/2016 - ECLI: ES:TS:2016:3076)⁽⁷⁾, resulta que lo es de un Consorcio en el que están consorciados munici-

pios, la Diputación Provincial y la Generalitat Valenciana, como otros existentes en la Comunidad Valenciana. Consorcios que con las modificaciones de los estatutos obligadas por las modificaciones legales han dado lugar a la adscripción de la mayoría de ellos a la Diputación provincial respectiva, manteniendo la posibilidad de establecer tributos propios, cuando los representantes de la Comunidad Autónoma en la asamblea o junta de gobierno no lo son por su condición de cargo electo, siendo designados por el Consejero autonómico competente por razón de la materia.

Parece que porque las citadas ordenanzas eran anteriores a la LRJSP, y alguna coetánea a la LRSAL de 2013, pero tramitada la ordenanza antes de la entrada en vigor de la Ley, no se ha tenido en cuenta en esas sentencias las consecuencias que proyecta la condición de administración institucional que ahora y en la fecha de ser dictadas, tienen los consorcios, pudiendo ser únicamente entidades locales a los efectos de establecer tasas los consorcios que exclusivamente sean entidades municipales asociativas. Por lo que en futuros pronunciamientos deberá estarse a la regulación vigente, que hoy por hoy, altera lo que históricamente pudieron hacer los consorcios locales.

Pues bien, si los entes locales pueden establecer tasas y contribuciones especiales, y las entidades municipales asociativas son entidades locales a la luz del art. 152 TRLRHL, es posible concluir que un consorcio en el que los entes consorciados son sólo municipios puede prever en sus estatutos el establecimiento de los tributos citados. En cambio, si en el consorcio hay otros entes no municipales, los estatutos podrán prever el establecimiento de precios públicos, constituyendo la excepción que permite el art. 47, pero no de tributos propios, lo cual no ha impedido al TSJ de Castilla-León (Burgos), en sen-

(6) Esta posibilidad está ampliamente fundamentada y desarrollada por BLASCO DELGADO, C., “La potestad tributaria de los consorcios locales en el establecimiento y exigencia de tasas”, en *Revista general de derecho administrativo* 22 (2009), Iustel. También por CORCUERA TORRES, A. “Las tasas. Problemas especiales de los consorcios de entidades locales”, en *Tratado sobre la Ley General Tributaria: homenaje a Álvaro Rodríguez Bereijo*, Aranzadi, Vol. 1, 2010, pág. 235 y ss., rebatiendo posturas contrarias a sus postulados, especialmente en pág. 247-250.

(7) El TSJ de la CV, en sentencias de 13 de marzo de 2013, 15 de enero, 16 de septiembre, 13 de noviembre de 2015, 30 de mayo de 2017 y que reitera en la de 7 de julio de 2016 (Roj: STS 376/2017 - ECLI: ES:TS:2017:376), afirma: “La regulación de esta capacidad tributaria de los Ayuntamientos se extiende, pues, al Consorcio demandado por mandato legal, permitiéndole establecer y recaudar los fondos necesarios para la gestión del citado servicio público mediante la correspondiente Ordenanza reguladora, como ha ocurrido en el presente caso, en el que el Consorcio ha utilizado sus potestades reglamentarias para establecer las tasas a los usuarios y beneficiarios del servicio, con el sometimiento al principio de equivalencia, es decir, al que iguala la recaudación con los costes del servicio que se presta. Resulta patente, pues, la competencia del Consorcio para imponer tasas a los usuarios y beneficiarios del servicio de transferencia, transporte, validación y eliminación de los residuos urbanos y ecoparques de la comarca afectada”.

“La financiación de los consorcios: ...”

tencia de 8 de octubre de 2012 (Roj: STSJ CL 4835/2012 - ECLI: ES:TSJCL:2012:4835) confirmar la legalidad de una tasa del consorcio, si bien la dejó sin efecto por no haberse publicado en el trámite de audiencia.

El TRLRHL, como entidades supramunicipales contempla a las áreas metropolitanas y entidades municipales asociativas, incluyendo expresamente a las mancomunidades, con previsiones específicas para ellas, y aunque también contempla a las comarcas y demás entidades supramunicipales, sobre su régimen de financiación dispone que “Las leyes de las comunidades autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos, creen en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios determinarán los recursos económicos que se les asignen”. Por tanto, salvo norma legal específica autonómica, el establecimiento de tasas es posible para entidades municipales asociativas, como las mancomunidades o consorcios municipales, por lo que las que no reúnan estas características, deberán estar previstas en la ley autonómica para poder establecerlas y ajustarse al sistema de fuentes del Derecho, y unos estatutos de un consorcio que no sea exclusivamente de municipios, si prevén que pueda establecer tasas o contribuciones especiales se estaría excediendo respecto de lo que la Constitución, la Ley General Tributaria y la legislación de Haciendas locales permiten.

En estos casos de administraciones consorciadas no exclusivamente municipales, para evitar sorpresas futuras, sería conveniente que la asamblea del consorcio propusiera a la Administración de adscripción el establecimiento del tributo de que se tratase, esto es, si es una Diputación provincial para que apruebe la correspondiente ordenanza siempre que afecte exclusivamente a municipios de esa provincia, y si fuese una Comunidad

Autónoma, debiera aprobarla con una Ley, afectando el tributo al consorcio, quien sí podría exigir el tributo (art. 4.3 LGT), pero no establecerlo ⁽⁸⁾. No obstante, no es este el criterio que de momento guía la interpretación realizada por el Tribunal Supremo.

En esta línea apuntada, con estatutos aprobados ya en 2015, es significativo que en los Consorcios de las Ciudades de Santiago de Compostela, Toledo y Cuenca, del que forman parte el Estado, la Comunidad Autónoma, la Diputación provincial y el municipio ⁽⁹⁾, en sus estatutos, en la regulación de los recursos económico financieros, en relación con figuras tributarias, dispone el respectivo art. 19.1.c) “Tasas y precios públicos. El Consorcio podrá percibir como ingresos propios las tasas que se le afecten por la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público, así como por la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público. Podrá, también, fijar precios públicos cuando no concurran las circunstancias anteriores”.

Aquí se da un escrupuloso cumplimiento del art. 4.3 LGT, y del régimen general de los precios públicos, pues las tasas las deberá establecer el Estado, a quien se adscribe, aunque también la podría establecer cualquier otra de las Administraciones integrantes conforme a su respectivo sistema de fuentes para cumplir con el principio de reserva de ley y afectar la tasa, cediéndola al Consorcio por prestar el servicio que la justifica, lógicamente si el servicio se presta en su ámbito territorial, pues si el servicio prestado por el consorcio lo fuera en distintos municipios, no sería posible que la tasa la estableciera un Ayuntamiento y la afectara al consorcio, pues el municipio no puede establecer tasas que afecten a servicios prestados fuera de su territorio, siendo posible en cambio, si la estableciera la Diputación provincial.

(8) No obstante, el TSJ del País Vasco, en sendas sentencias de 20 de diciembre de 2001 (Roj: STSJ PV 6631/2001 - ECLI: ES:TSJVP:2001:6631 y Roj: STSJ PV 6648/2001 - ECLI: ES:TSJVP:2001:6648), aunque por otras razones debió ser, afirma que “Al Consorcio de Aguas no puede reconocerse competencia para liquidar y recaudar tasas municipales”. Sin embargo, en una sentencia más reciente, la 1/2018, de 3 de enero de 2018 (ROJ: STSJ PV 53/2018), aunque referido a un acuerdo cuestionado por uno de los miembros del Consorcio, cuando había votado a favor en la asamblea que se aprobó, da por bueno, como la sentencia recurrida, que los estatutos del Consorcio atribuyen la competencia a la Asamblea General, para “el establecimiento de exacciones y tarifas y su cobro así como de las correspondientes Ordenanzas Fiscales y sus modificaciones”. Como se argumenta en el texto, un Consorcio que no sea exclusivamente municipal, en la actualidad no parece que pueda aprobar Ordenanzas fiscales para establecer tributos.

(9) Resoluciones de 20 y 22 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publican los Estatutos modificados del Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela y del de Toledo («BOE» núm. 306, de 23 de diciembre de 2015) y Resolución de 21 de noviembre de 2017, de la Subsecretaría, por la que se publican los Estatutos modificados del Consorcio de la Ciudad de Cuenca («BOE» núm. 289, de 28 de noviembre de 2017).

Por otro lado, también, para los casos de consorcios en los que además de municipios lo integran Diputaciones provinciales o Comunidad Autónoma, otra opción mucho más sencilla sería el establecimiento de un precio público por el consorcio, que debieran satisfacer las propias entidades consorciadas por el servicio prestado y solicitado voluntariamente por las mismas al consorcio, exigiendo las entidades locales el correspondiente tributo a los que provocan o se benefician del servicio prestado a través del consorcio. Es más, de ese modo el consorcio podría prestar también el servicio a otras entidades, públicas o privadas, no consorciadas y de ubicación territorial distinta a la de las Administraciones participes en el consorcio.

IV. CONCLUSIONES

Como se ha desarrollado en el cuerpo de este trabajo, actualmente los consorcios tienen la consideración de Administración institucional, y por tanto los locales no pueden tener la consideración de entidades locales con el significado que ello tiene en la legislación de régimen local, debiendo contar con una Administración territorial de adscripción que determinará el régimen jurídico aplicable al consorcio en los distintos aspectos de organización y funcionamiento, y también en el financiero, por lo que en función de su naturaleza será aplicable la Ley General Presupuestaria si el consorcio es estatal, la ley de hacienda autonómica respectiva si el consorcio está adscrito a una Comunidad Autónoma o a la legislación reguladora de las haciendas locales, si es local, además de a las previsiones específicas que para cada una de esas Administraciones contiene la legislación de estabilidad presupuestaria.

Desde el punto de vista del régimen jurídico financiero, la legislación ahora vigente se centra en mayor medida en lo que el consorcio supone de gasto público para las Administraciones consorciadas, que en el propio régimen de financiación del propio consorcio, pues no se enumeran los eventuales recursos financieros, pero resulta obvio que los estatutos que se aprueben en cada consorcio, no puede prever la posible aprobación y establecimiento de tributos o contar con recursos financieros que no pueda establecer la Administración de adscripción.

Frente al planteamiento bastante generalizado

en la jurisprudencia conforme a la legislación anterior, aunque no unánime entre la doctrina sobre su condición de entidad local, en los casos de consorcios en los que sus miembros tienen esa condición, en relación con el establecimiento de tasas y contribuciones especiales la conclusión a la que se llega en la actualidad es que únicamente podrán establecerlas aquellos consorcios que tengan como miembros exclusivamente a entidades municipales, pues a las entidades municipales asociativas sí les permite dicho establecimiento la legislación reguladora de las Haciendas locales, y siendo los consorcios entidades asociativas, sólo si son municipales podrán establecer los tributos que la misma ley les permite. En otro caso, deberá ser la administración pública de adscripción y conforme a su sistema de fuentes del Derecho la que deberá establecerlos para respetar el principio de reserva de ley y de autoimposición. Todo ello parece aconsejar que como recurso financiero con el que sí pueden contar, no siendo exclusivamente entidades municipales las consorciadas, y estableciéndose dicha posibilidad en los estatutos, será el precio público, sin perjuicio de que se les pueda ceder o afectar tributos establecidos por la Administración de adscripción.

V. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO DELGADO, C., "La potestad tributaria de los consorcios locales en el establecimiento y exigencia de tasas", en *Revista general de derecho administrativo* 22 (2009), Iustel.

CASTILLO BLANCO, F. A., "Los Consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de Régimen Local", *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991.

CORCUERA TORRES, A. "Las tasas. Problemas especiales de los consorcios de entidades locales", en *Tratado sobre la Ley General Tributaria: homenaje a Álvaro Rodríguez Bereijo*, Aranzadi, Vol. 1, 2010, pág. 235 y ss.

MARTÍN LORENZO, B., "Los consorcios: régimen básico y singularidades tras la Ley 40/2015", en *Actualidad Administrativa*, nº 9, septiembre de 2018.

MARTÍN MATEO, R. *Los Consorcios locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970 y "Los Consorcios locales: Una institución en auge", en RAP, núm. 129, 1992.



“La financiación de los consorcios: ...”

ESTUDIOS

NIETO GARRIDO, E., *El Consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997.

SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, 7ª Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2008.

